



Perlindungan Hukum Terduga/Tersangka Tindak Pidana Terorisme Dalam Proses Penyelidikan Dan Penyidikan

Ramli Umar

Perlindungan Hukum Terhadap Hak Anak Korban Pemerkosaan Dalam Lingkungan Keluarga

Hana Aulia Putri

Diskresi Penyidikan Polri Sebagai Alternatif Penanganan Perkara Pidana

Alfano Ramadhan

Efektivitas Kasasi Demi Kepentingan Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana

Muhammad Ridha

Hak Remisi Dan Asimilasi Narapidana Di Indonesia Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Manggala Gita Arief Sulistiyatna

Politik Hukum Ketentuan Pidana Atas Undang-Undang Minyak Dan Gas Bumi (Studi Dampak Pencemaran Lingkungan Akibat Bencana Lumpur Lapindo)

Siti Sarah Astuti

Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Bukan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif ISO 26000

Yuman Nur Rozak

Tanggung Jawab Direksi Perseroan Terbatas Atas Perbuatan Melawan Hukum Di Indonesia

Muhammad Rizqy Putra

Pengaturan Dan Implementasi Subsidi Biodiesel Indonesia-Uni Eropa Dalam *Agreement on Subsidies And Countervailing Measure*

Intan Griya Purnamasari

Kepastian Hukum Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha

Gloria Damaiyanti Sidauruk

Tinjauan Yuridis Penyelesaian Kerugian Daerah Melalui Penyetoran Ke Kas Negara

Andri Idrus

Upaya Bank Dan Otoritas Jasa Keuangan Mencegah Kredit Bermasalah Pada Kredit Usaha Rakyat

Dea Amnitra Syahid Hidayatullah

Pembinaan Majelis Kehormatan Notaris Dan Majelis Pengawas Notaris Berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris

S. Rijal Khalis

Hak Imunitas Dokter Dalam Penyelenggaraan Praktik Medis Di Rumah Sakit

Zulfikri Toguan dan Ricky

Konsekuensi Yuridis Kemajemukan Bangsa Indonesia Terhadap Pembangunan Hukum Nasional

Pandu Runtoko

LEX Renaissance



PELINDUNG
Dekan Fakultas Hukum UII

KETUA PENGARAH
Ni'matul Huda

KETUA PENYUNTING
Agus Triyanta

DEWAN PENYUNTING
Ni'matul Huda
Agus Triyanta
Ayu Atika
Ayu Izza Elvany

PENYUNTING PELAKSANA
Muhammad Addi Fauzani
Yuniar Riza Hakiki
Fatma Reza

TATA USAHA & IT
M. Hasbi Ash Shidiki
Jeffri Ardiansyah
Yusri Fahmanto
Putera Mustika
Ika Pulungsari Asriningsih

ALAMAT REDAKSI TATA USAHA
Jl. Tamansiswa No. 158
Po.Box 1133 Telp. 379178 – 377043
penerbitan.fh@uii.ac.id

DAFTAR ISI

| | |
|--|---------|
| DAFTAR ISI | I |
| DARI REDAKSI | ii |
| ♦ Pelindungan Hukum Terduga/Tersangka Tindak Pidana Terorisme dalam Proses Penyelidikan dan Penyidikan Ramli Umar | 1-11 |
| ♦ Perlindungan Hukum terhadap Hak Anak Korban Pemerkosaan dalam Lingkungan Keluarga Hana Aulia Putri | 12-24 |
| ♦ Diskresi Penyidik Polri sebagai Alternatif Penanganan Perkara Pidana Alfano Ramadhan | 25-41 |
| ♦ Efektivitas Kasasi Demi Kepentingan Hukum dalam Sistem Peradilan Pidana Muhammad Ridha | 42-56 |
| ♦ Hak Remisi dan Asimilasi Narapidana di Indonesia dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Manggala Gita Arief Sulistiyatna | 57-77 |
| ♦ Politik Hukum Ketentuan Pidana Atas Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi (Studi Dampak Pencemaran Lingkungan Akibat Bencana Lumpur Lapindo) Siti Sarah Astuti | 78-90 |
| ♦ Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Bukan Sumber Daya Alam dalam Perspektif ISO 26000 Yuman Nur Rozak | 91-106 |
| ♦ Tanggung Jawab Direksi Perseroan Terbatas Atas Perbuatan Melawan Hukum di Indonesia Muhammad Rizqy Putra | 107-119 |
| ♦ Pengaturan dan Implementasi Subsidi Biodiesel Indonesia-Uni Eropa dalam <i>Agreement on Subsidies And Countervailing Measures</i> Intan Griya Purnamasari | 120-131 |
| ♦ Kepastian Hukum Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha Gloria Damaiyanti Sidauruk | 132-151 |
| ♦ Tinjauan Yuridis Penyelesaian Kerugian Daerah Melalui Penyetoran ke Kas Negara Andri Idrus | 152-165 |
| ♦ Upaya Bank dan Otoritas Jasa Keuangan Mencegah Kredit Bermasalah pada Kredit Usaha Rakyat Dea Amnitra Syahid Hidayatullah | 166-178 |
| ♦ Pembinaan Majelis Kehormatan Notaris dan Majelis Pengawas Notaris Berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris S. Rijal Khalis | 179-192 |
| ♦ Hak Imunitas Dokter dalam Penyelenggaraan Praktik Medis di Rumah Sakit Zulfikri Toguan dan Ricky | 193-205 |
| ♦ Konsekuensi Yuridis Kemajemukan Bangsa Indonesia terhadap Pembangunan Hukum Nasional Pandu Runtoko | 206-220 |
| Biodata Penulisan | 221-222 |
| Petunjuk Penulisan | 223-224 |

LEX Renaissance

ini diterbitkan oleh Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia sebagai media komunikasi dan pengembangan ilmu. Jurnal terbit setiap Januari, April, Juli, dan Oktober. Redaksi menerima naskah artikel laporan hasil penelitian, sepanjang relevan dengan misi redaksi. Naskah yang dikirim minimal 15 halaman maksimal 20 halaman diketik spasi ganda dan disertai biodata. Redaksi berhak mengubah naskah sepanjang tidak mengubah substansi isinya.

Dari Redaksi

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Jurnal Lex Renaissance kembali menerbitkan ragam artikel ilmiah bagi para pembaca. Pada edisi kali ini, redaksi Jurnal Lex Renaissance masih konsisten menyajikan buah pikir terbaik dari para kontributor. Ada 15 artikel dari hasil penelitian yang terbit pada edisi ini dan bisa menjadi referensi menarik untuk dibaca. Sebagai artikel pembuka, kami menyajikan buah pikir dari Ramli Umar yang meneliti model penegakan hukum dalam proses penyelidikan terhadap pelaku tindak pidana terorisme. Menurut penulis, proses penyelidikan saat ini lebih cenderung menggunakan sistem *crime control model* dimana penegak hukum diberi kewenangan yang lebih luas dan lebih longgar dalam memperoleh bukti permulaan.

Artikel kedua menyuguhkan hasil penelitian Hana Aulia Putri yang menganalisis perlindungan hukum terhadap hak anak korban perkosaan dalam lingkungan keluarga. Penulis berargumen banyaknya kasus pemerkosaan terhadap anak dalam lingkungan keluarga merupakan bukti lemahnya perlindungan hukum terhadap anak sebagai korban pemerkosaan dalam keluarga di Indonesia.

Selanjutnya ada artikel Alfano Ramadhan, yang menganalisis penerapan diskresi penyidik di Polres Sleman dalam penanganan tindak pidana sebagai upaya mewujudkan *restorative justice*. Penulis sekaligus mengkaji prosedur penyidik Polri dalam melakukan diskresi sebagai upaya mewujudkan *restorative justice*. Pembaca dapat menyimak lebih lanjut analisis kasus tersebut pada artikel ketiga edisi kali ini. Artikel keempat pada edisi kali ini memuat kajian tentang efektifitas upaya hukum luar biasa kasasi demi kepentingan hukum dan mengkaji revitalisasi upaya hukum luar biasa kasasi demi kepentingan hukum dalam sistem peradilan pidana yang akan datang. Penulis dapat mencermatinya lebih lanjut di dalam tulisan Muhammad Ridha. Sistem peradilan di Indonesia tidak surut mendapat perhatian para peneliti. Pengaturan hak remisi dan asimilasi bagi narapidana di Indonesia, serta pengaturan yang ideal dalam perspektif hak asasi manusia menjadi artikel kelima yang ditulis Manggala Gita Arief Sulistiyatna.

Beranjak dari isu peradilan, redaksi menyajikan artikel dengan tema hukum lingkungan. Artikel keenam membahas pencemaran lingkungan yang disebabkan oleh bencana lumpur lapindo dan politik hukum yang ditinjau dari ketentuan pidana di Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Selanjutnya, Yuman Nur Rozak meneliti kesesuaian pengaturan CSR di Indonesia dengan ISO 2600 serta merumuskan formulasi CSR untuk mengatasi kekosongan hukum terhadap perusahaan bukan SDA di Indonesia.

Masih terdapat beragam artikel yang tentunya tidak kalah menarik untuk disimak dan memperkaya referensi para pembaca. Ada 8 artikel selain yang telah kami deskripsikan di atas yang turut disajikan dalam edisi kali ini. Kedelapan artikel tersebut rata-rata mengkaji isu hukum keperdataan. Diantaranya ditulis oleh Muhammad Rizqy Putra perihal tanggung jawab direksi perseroan terbatas atas perbuatan melawan hukum di Indonesia. Kemudian, Intan Griya Purnamasari yang menyoroti Pengaturan dan Implementasi Subsidi Biodiesel Indonesia-Uni Eropa dalam Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.

Selanjutnya ada artikel yang ditulis oleh Gloria Damaiyanti Sidauruk tentang kepastian hukum putusan komisi pengawas persaingan usaha dalam penegakan hukum persaingan usaha. Andri Idrus menganalisis Tinjauan Yuridis Penyelesaian Kerugian Daerah Melalui Penyetoran Ke Kas Negara. Dea Amnitra Syahid Hidayatullah mengkaji upaya bank dan otoritas jasa keuangan mencegah kredit bermasalah pada kredit usaha rakyat. Dwi Hartiningsih menganalisis jual beli hak atas tanah berdasarkan akta kuasa menjual notariil.

Selanjutnya 3 artikel sebagai penutup edisi kali ini ditulis oleh S Rijal Khalis yang menganalisis pembinaan majelis kehormatan notaris dan majelis pengawas notaris berdasarkan undang-undang jabatan notaris. Berikutnya artikel yang ditulis Zulfikri Toguan dkk, perihal hak imunitas dokter dalam penyelenggaraan praktik medis di rumah sakit. Artikel penutup ditulis oleh Pandu Runtoko, berkenaan dengan konsekuensi yuridis kemajemukan bangsa Indonesia terhadap pembangunan hukum nasional

Redaksi berharap agar kelima belas tulisan yang terhimpun dalam edisi kali ini dapat memberi perluasan wawasan, pencerahan, manfaat yang luas, serta menginspirasi dilakukannya penelitian lanjutan. Kami berterima kasih kepada para tim editor dan dewan penyunting yang telah dengan cermat, detail, dan amat baik menelaah dan memberi catatan-catatan untuk tulisan-tulisan dalam edisi kali ini. Dan tak lupa, kami mengapresiasi setinggi-tingginya kepada setiap penulis yang telah berkenan aktif menulis artikel ini sehingga dapat disajikan bagi para pembaca.

Selamat membaca!

Wabillahittaufig wal Hidayah

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Redaksi

Pelindungan Hukum Terduga/Tersangka Tindak Pidana Terorisme Dalam Proses Penyelidikan Dan Penyidikan

Ramli Umar

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia

Jln. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta Indonesia

ramli.umar.shmh@gmail.com

Abstract

This study aims to analyze first, the procedure of examination and investigation of the Crime of Terrorism. Second, the regulation and implementation of legal protection against presumed and suspects of criminal acts of terrorism in the process of examination and investigating criminal acts of terrorism. This research using juridical methods concludes that the procedure for investigation and investigation of criminal acts of terrorism is carried out based on the Criminal Procedure Code and Law Number 5 of 2018 concerning Terrorism and other related regulations. The law enforcement model in the process of investigating terrorism criminals is more likely to use a crime control model system where law enforcement is given wider and more lax authority in obtaining preliminary evidence. The prosecution process is more likely to use the due process model system. The reason it is more inclined to the due process model is because the prosecution process in terrorism cases is not specifically regulated and follows the guidelines set out in the Criminal Procedure Code.

Key Words: Crime of terrorism; examination; investigation; legal protection

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis *pertama*, prosedur penyelidikan dan penyidikan terhadap Tindak Pidana Terorisme. *Kedua*, pengaturan dan pelaksanaan perlindungan hukum terhadap terduga dan tersangka tindak pidana terorisme dalam proses penyelidikan dan proses Penyidikan Tindak Pidana Terorisme. Penelitian dengan metode yuridis ini menyimpulkan bahwa prosedur penyelidikan dan penyidikan terhadap tindak pidana terorisme dilaksanakan berdasarkan KUHAP dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Terorisme dan aturan terkait lainnya. Model penegakan hukum dalam proses penyelidikan terhadap pelaku tindak pidana terorisme lebih cenderung menggunakan sistem *crime control model* dimana penegak hukum diberi kewenangan yang lebih luas dan lebih longgar dalam memperoleh bukti permulaan. Proses penuntutan lebih cenderung pada penggunaan *sistem due process model*. Alasan lebih cenderung pada *due process model* adalah karena proses penuntutan dalam kasus terorisme tidak diatur secara khusus dan mengikuti pedoman yang di atur dalam KUHAP.

Kata-kata Kunci: Pelindungan hukum; pidana terorisme; penyelidikan; penyidikan

Pendahuluan

Isu terorisme telah menjadi isu global. Kejahatan terorisme merupakan kejahatan transnasional, sehingga dibutuhkan kerjasama dari berbagai negara. Di Indonesia, aksi terror yang banyak menelan korban jiwa yaitu tragedi bom Bali I. Bom Bali I inipun telah menelan ratusan korban jiwa. Merespon tindakan terror Bom Bali I, akhirnya pemerintah mengeluarkan Perpu Nomor I Tahun 2002 untuk mengisi “kekosongan hukum” terhadap perbuatan yang dianggap sebagai *ekstra ordinary crime* tersebut. Setahun kemudian Perpu tersebut disahkan menjadi UU Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme lalu diubah menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018.

Terlepas dari polemik keluarnya UU tersebut, dengan dasar UU, Densus 88 yang diberi wewenang berdasarkan Skep Kapolri No. 30/VI/2003 tertanggal 20 Juni 2003 untuk melakukan penindakan telah banyak menangkap dan membawa terduga/tersangka terorisme ke Pengadilan. Ada yang dihukum mati, ada pula yang dihukum seumur hidup, dan ada pula yang dihukum 5 tahun sesuai perannya masing-masing. Dengan dasar UU itu pula, Densus 88 telah melakukan *ekstra judicial killing* terhadap banyak orang. Sejak adanya UU tersebut, sejak 2003-2017 telah menelan korban 121 orang. Dengan dasar UU itu juga, Densus 88 telah menangkap beberapa orang terduga teroris, bahkan mereka mengalami berbagai kekerasan. Dan diantara mereka yang telah dianiaya tersebut dilepaskan tanpa kompensasi, tanpa rehabilitasi.

Meskipun sudah banyak terduga menjadi korban kebiadaban aparat atas nama penegakan hukum, aparat seakan mendapatkan pembenaran dari masyarakat dan masyarakat juga menganggap proses yang inkonstitusional tersebut menjadi hal yang wajar. Kasus penangkapan yang berujung kematian yang mendapat perhatian publik cukup serius yaitu kematian terduga teroris Siyono di Klaten 4 tahun silam. Dia ditangkap tidak sesuai dengan hukum acara yang berlaku, tanpa surat perintah penangkapan dan penangkapan terduga teroris Muhammad Zufri di Jawa Barat yang meninggal di tangan Densus 88, namun Densus 88 membantah bahwa dia meninggal karena serangan jantung.

Menurut Busyro Muqoddas, sejak terbitnya Perpu Nomor 1 Tahun 2002 lalu disahkan menjadi UU Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme lalu diubah menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tersebut, terdapat 120 terduga yang harus meregang nyawa

pada proses penyelidikan dan penyidikan,¹ hal ini tentu membuat publik geram karena status mereka masih “terduga”, belum menjadi tersangka.

Pasal 25 kurang memberikan perlindungan hukum pada terduga. Penulis sampaikan bahwa status terduga tentu berbeda dengan tersangka, namun dalam praktik penahanan penyidik memperlakukan terduga layaknya seorang tersangka. Pasal 25 ayat (2) dikatakan untuk kepentingan penyidikan, penyidik berwenang melakukan penahanan terhadap tersangka dalam jangka waktu paling lama 120 hari. Ayat (3) jangka waktu penahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diajukan permohonan perpanjangan oleh penyidik kepada penuntut umum untuk jangka waktu paling lama 60 hari.

Selama 180 hari seorang terduga tidak memiliki perlindungan hukum dan status yang jelas. Karena bisa jadi, terduga akan dibebaskan jika penyidik dalam proses penyidikan tidak memiliki minimal dua alat bukti. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya terduga yang sudah terlanjur ditahan oleh penyidik dan tentunya mengalami berbagai siksaan, lalu dibebaskan karena kurang bukti. Disinilah perlunya perlindungan hukum agar penyidik yang melanggar ketentuan Pasal 25 tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban pidana sebagaimana bunyi Pasal 25 ayat (8): *“setiap penyidik yang melanggar ketentuan pasal sebagaimana yang dimaksud pada ayat 7 (menjunjung tinggi HAM; tidak menyiksa terduga dipidana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.”*

Mengkaji perlindungan hukum terhadap terduga teroris menjadi penting untuk dilakukan mengingat, proses penangkapan dan penyiksaan yang dilakukan oleh penyidik sering kali terjadi. Ternyata sudah begitu banyak orang yang baru diduga melakukan tindakan teror ditangkap dan ditahan selama 7 x 24 jam², 14 hari³, selama masa penahan tersebut, terduga mengalami berbagai penyiksaan. Dalam kondisi tangan diborgol ke belakang dan mata tertutup, terduga dipukul, ditendang, diludahi, dicaci maki, bahkan ada yang kukunya dicabut setelah direndam dengan air keras. Bahkan salah satu pengakuan mantan napi teroris yang penulis wawancarai, bercerita ditendang, dipukul, dicaci maki dan kemaluannya pun digosok balsem. Semua bentuk penyiksaan tersebut dilakukan oleh penyidik demi memperoleh keterangan/informasi dari terduga.

Di sinilah penting adanya perlindungan hukum terhadap seorang yang baru diduga melakukann tindakann teror, karena banyak kasus terjadi, informasi yang

¹ Busyro Muqoddas dalam acara *Indonesia Lawyer Club TV One* dengan Judul “ISIS sudah di Kampung Melayu?”, Juni 2017.

² Hasil wawancara dengan mantan Napi Terorisme dalam kasus Bom Bali I.

³ Hasil wawancara dengan mantan Napi Terorisme yang dihukum karena terbukti menyembunyikan bahan peledak sebanyak 1 ton di rumahnya Semarang, Jawa Tengah.

diperoleh dari intelijen⁴ tingkat akurasi yang kurang bisa dipertanggungjawabkan secara hukum. Hal ini dibuktikan dengan penangkapan yang dilakukan terhadap terduga lalu ditahan selama sehari-hari lalu dilepas karena kurangnya bukti. Sungguh ironis, seseorang yang terlanjur ditangkap dan ditahan yang tentunya tidak lepas dari berbagai penyiksaan, lalu dilepas yang jarang disertai permintaan maaf dan kompensasi terhadap korban salah tangkap tersebut.

Dari latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berkaitan dengan hak-hak terduga atau tersangka teroris dalam proses penyelidikan dan penyidikan.

Rumusan Masalah

Ada dua hal yang penulis bahas dalam penelitian ini sebagaimana rumusan masalah berikut, yaitu: *pertama*, bagaimana prosedur penyelidikan dan penyidikan terhadap tindak pidana terorisme? *Kedua*, apakah pengaturan dan pelaksanaan perlindungan hukum terhadap terduga dan tersangka tindak pidana terorisme dalam proses penyelidikan dan proses Penyidikan sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian dalam latar belakang dan permasalahan yang telah di rumuskan, maka tujuan dari penelitian ini adalah: *pertama*, untuk mengetahui dan mengkaji prosedur penyelidikan dan penyidikan terhadap tindak pidana terorisme; *kedua*, untuk mengetahui dan mengkaji pengaturan dan pelaksanaan perlindungan hukum terhadap terduga dan tersangka tindak pidana terorisme dalam proses penyelidikan dan proses penyidikan tindak pidana terorisme.

Metode penelitian

Metode penelitian yang dipakai adalah metode penelitian hukum yuridis-normatif. Pendekatan ini digunakan karena masalah yang akan dibahas berkaitan dengan tingkah laku dari aparat Penyidik dalam pelaksanaan penangkapan dan penyelidikan itu sendiri. Sifat penelitian dalam tulisan ini adalah bersifat dekriptif analitis. Karena metode penelitian adalah Normatif-empiri, maka data yang dianalisis adalah yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Selain itu, penulis juga menggunakan hasil wawancara dengan narasumber untuk menjelaskan topik ini.

⁴ Pasal 26 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2018 perubahan atas UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme memerintahkan agar informasi dari intelijen tersebut hari terlebih dahulu dilakukan verifikasi kepada ketua pengadilan negeri setempat.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Prosedur Penyelidikan dan Penyidikan Terhadap Tindak Pidana Terorisme

KUHAP hadir menggantikan *Het Heriziene Inlandsch Reglement* (HIR) sebagai payung hukum acara pidana di Indonesia. Jika ditilik dari semangat pembentukannya, pada awalnya KUHAP lahir dengan semangat untuk mengangkat dan menempatkan tersangka atau terdakwa dalam kedudukan yang sama di depan hukum melalui jaminan perlindungan hak asasi manusia dan hak-hak tersangka atau terdakwa yang sebelumnya kurang diakomodir dalam HIR.⁵

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menyebutkan bahwa hukum acara penindakan terhadap pelaku Tindak Pidana Terorisme mengnduk pada KUHAP kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tersebut. Dalam KUHAP terdapat banyak pasal yang membicarakan tentang hak-hak tersangka, antara lain: Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 ayat (1) dan (3), Pasal 51, Pasal 52 dan 117, Pasal 54, 55, 56, 114. Sedangkan hak-hak tersangka atau terdakwa Tindak Pidana Terorisme menurut UU No. 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme terdapat dalam Pasal 25 ayat (1), Pasal 25 ayat (1) sampai (6), Pasal 28 ayat (3).

Selain itu, hak-hak terduga dan tersangka dapat dijumpai dalam Perkap Nomor 23 Tahun 2011 tentang Prosedur penindakan tersangka tindak pidana terorisme dapat dijumpai dalam Pasal 3, Pasal 7, Pasal 19 angka 1, Pasal 19 ayat (3). Hak-hak yang diberikan KUHAP, undang-undang tentang Terorisme dan Perkap tentang Prosedur Penanganan Tindak Pidana Terorisme sudah memadai, tinggal pelaksanaan di lapangan, aparat mau menegakkan aturan itu atau justru malah mengesampaingkannya. Dengan substansi hukum yang ada berkaitan pemenuhan hak-hak tersangka sudah mencukupi, agar tidak diperlakukan secara semena-mena oleh penyelidik dan penyidik. Sekarang tinggal bagaimana perlakukan aparat terhadap tersangka atau terdakwa ketika melakukan proses penyelidikan dan penyidikan.

Pengaturan dan Pelaksanaan Pelindungan Hukum Terhadap Terduga dan Tersangka Tindak Pidana Terorisme dalam Proses Penyelidikan dan Penyidikan

Penyelidikan dan penyidikan tidak dapat dipisahkan karena penyelidikan bukan tindakan yang berdiri sendiri terpisah dari fungsi penyidikan. Jadi

⁵Aristo Pangaribuan *et.al*, *Pengantar Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Cetakan Kedua, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 197

menurut Pasal 1 angka 5 KUHAP penyelidikan adalah tindakan atas nama hukum untuk melakukan penelitian apakah perkara dimaksud benar-benar merupakan peristiwa pelanggaran tindak pidana atau bukan pelanggaran tindak pidana. Upaya itu adalah upaya untuk mengidentifikasi apakah sebuah peristiwa itu tindak pidana atau bukan. penyelidikan dalam kasus terorisme berarti serangkaian tindakan mencari dan menemukan suatu keadaan atau peristiwa yang berhubungan dengan terorisme atau yang diduga sebagai aksi terorisme, pencarian dan usaha menemukan peristiwanyang diduga sebagai terorisme.⁶ Salah satu ketentuan khusus dalam Undang-Undang tindak pidana terorisme dalam masalah penyelidikan adalah keterlibatan lembaga non-judicial yakni penggunaan laporan intelejen dalam memperoleh bukti permulaan yang cukup untuk dijadikan menetapkan seseorang jadi tersangka sehingga dapat dilakukan penangkapan, penahanan, penyadapan, penggeledahan dan penyitaan.

Jika dilihat dari rumusan Pasal 26 ayat (4) maka laporan intelejen didudukkan sebagai bukti pokok. Artinya laporan intelejen dapat menjadi bukti untuk memperoleh bukti permulaan yang cukup tanpa dibutuhkan bukti lainnya sehingga dapat menjadi dasar dapat dilakukannya penyidikan.⁷

Pasal 1 butir 1 dan 2 merumuskan bahwa pengertian penyidik adalah pejabat polri atau pegawai negeri yang diberi kewenangan khusus oleh Undang-Undang. Sedangkan penyidikan berarti serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pejabat penyidik sesuai dengan cara yang diatur oleh Undang-Undang untuk mencari serta mengumpulkan bukti dan dengan bukti membuat dan menjadi terangnya tindak pidana yang terjadi sekaligus menemukan tersangkanya atau pelaku.⁸ Ketika membicarakan ketentuan khusus proses penyidikan dalam ketentuan Undang-Undang pemberantasan tindak pidana terorisme maka akan sangat berkaitan dengan penyelidikan yang menggunakan laporan intelijen akan berkaitan dalam proses selanjutnya seperti penyidikan penangkapan penahanan. Maka kembali kepada laporan intelejen dapat dikatakan bahwa dalam proses penyidikan apatur negara lebih condong pada sistem *crime control model*. Itu artinya penegak hukum telah diberikan kekuasaan yang lebih longgar dalam melakukan proses pidana terorisme.

Di dalam proses penyelidikan dan penyidikan tindak pidana terorisme, penyidik sering malukan tindakan penyiksaan terhadap seorang yang diduga sebagai pelaku teror, sebagai contoh terduga teroris Siyono yang meninggal saat

⁶ Abdul Wahid, Sunardi dan Muhammdad Imam Sidiq, *Kejahatan Terorisme Persepektif Agama, Ham dan Hukum*, PT. Raflika Aditama, Bandung, 2004, hlm 104.

⁷ Ari Wibowo, *Hukum Pidana Terorisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm 154.

⁸ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Pemeriksaan Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali)*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, hlm. 111.

proses penyelidikan dan penyidikan.⁹ Dan yang perlu dicatat juga bahwa lahirnya undang-undang teorisme di Indonesia tidak lepas dari pengaruh dan intervensi Amerika dan Australia, sehingga perlu mawas diri agar tidak ada agenda terselubung dalam proses penegakan hukum terhadap terduga dan tersangka teroris.¹⁰

Melihat proses penangkapan dan penyiksaan yang berujung pada kematian seorang terduga yang telah penulis sampaikan pada bab sebelumnya, seakan-akan penyiksaan sebagai suatu perilaku yang terintegrasi dalam sistem peradilan pidana di Indonesia khususnya dalam proses penyelidikan dan penyidikan terhadap terduga atau tersangka terorisme.

Pelanggaran hukum dalam kasus Siyono sudah dilakukan penyidik dengan tidak adanya surat perintah penangkapan, penggeledahan dan penyitaan. Jika merujuk pada aturan yang ada bahwa penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan harus berdasarkan perintah tertulis dari pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang dan hanya menurut cara yang diatur oleh undang-undang. Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) berbunyi: *"Pelaksanaan tugas penangkapan. dilakukan oleh petugas kepolisian negara Republik Indonesia dengan memperlihatkan surat tugas serta memberikan kepada tersangka surat perintah penangkapan yang mencantumkan identitas tersangka dan menyebutkan alasan penangkapan serta uraian singkat perkara kejahatan yang dipersangkakan serta tempat ia diperiksa"*.

Menurut Mudzakkir, perlakuan aparat seperti ini tidak bedanya dengan tindakan premanisme. Disebut aparat karena saat melakukan suatu tindakan-apalagi penegakkan hukum-berpedoman pada aturan yang ada, sedangkan sebutan premanisme dilekatkan pada sebuah tindakan orang yang tidak memiliki aturan main yang jelas.

Pelanggaran lain yang diperlihatkan oleh penyidik adalah terduga Siyono ditangkap di masjid saat sholat maghrib. Penyidik memang diberi wewenang penuh oleh undang-undang untuk melakukan penangkapan terhadap seorang yang diduga melakukan tindak pidana terorisme, di sisi yang lain kewenangan itu juga dibatasi oleh aturan yang lain, misalnya dalam hukum acara pidana menyebutkan bahwa ada beberapa tempat yang tidak bisa dimasuki oleh penyidik, *kecuali dalam hal tertangkap tangan*. Pasal 35 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) berbunyi: yaitu: ruang di mana sedang berlangsung sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat

⁹ Diolah dari Shofwan AL Banna, *Membentangkan Ketakutan*, Cetakan Pertama, Pro-U Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 151-161.

¹⁰ Ruslan Renggong, *Hukum Pidana Khusus; Memahami Delik-Delik Di Luar KUHP*, Cetakan Ketiga, Prenemedia Grup, Jakarta, 2019, hlm. 104.

atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, *tempat di mana sedang berlangsung ibadah dan atau upacara keagamaan*, ruang dimana sedang berlangsung sidang pengadilan.

Pada kasus Siyono, selain pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana juga dilakukan oleh penyelidik dan penyidik Tindak Pidana Terorisme. Pelanggaran pidananya berupa penyiksaan yang berakhir pada hilangnya nyawa terduga. Pelaku dapat dipidan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Kejam Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia. Selanjutnya hak untuk bebas dari penyiksaan diatur secara langsung oleh konstitusi melalui perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan Pasal 28G ayat (2), yaitu: *"setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, atau perlakuan yang merendahkan derajat dan martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain."*

Berdasarkan hasil wawancara diketahui bahwa terduga teroris yang lain mendapatkan penyiksaan sebagaimana hasil wawancara berikut: *"kami ditahan diruangan tersebut selama tujuh hari dan selama tujuh hari itu kami disiksa tiada henti demi mendapatkan informasi ... siksaannya benar-benar diluar batas perikemnusiaan. bahkan densus 88 ada yang menantang, mana tuhanmu, yang akan membelamu?"*

Informan lainnya juga memberikan keterangan yang sama sebagaimana kutipan wawancara berikut: *"Mulai dari proses penangkapan kemudian penahanan di ruangan tertentu kami dikumpulkan secara bersama-sama dengan tersangka ataupun terduga lainnya kemudian disitu kami di introgasi, disiksa dengan pukulan, bentakan dan segala macam bentuk siksaan lainnya selama tiga hari. Lalu kami dibawa ke Polda Jawa Tengah untuk di BAP. Keberadaan kami selama tiga hari tidak diketahui oleh keluarga."*

Berdasarkan kutipan wawancara dapat diketahui bahwa tersangka diperlakukan tanpa memandang hak asasinya sebagai manusia. Disinilah perlunya perlindungan hukum agar penyelidik dan penyidik yang melanggar ketentuan Pasal 25 tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban pidana sebagaimana bunyi Pasal 25 ayat (8): *"setiap penyelidik dan juga penyidik yang melanggar ketentuan pasal sebagaimana yang dimaksud pada ayat 7 (menjunjung tinggi HAM; tidak menyiksa terduga dipidana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan."*

Perlu dicatat bahwa orang yang diduga melakukan tindak pidana, masih berstatus terduga. Menurut Mudzakkir, status terduga harus disamakan dengan status orang pada umumnya, dia belum tersangka. Setelah proses penyelidikan dan menemukan bukti baru dinaikkan menjadi tersangka, maka disinilah perlindungan hukum terhadap terduga teroris menjadi penting untuk dilakukan nmengingat, proses penangkapan dan penyiksaan yang dilakukan oleh penyelidik dan juga penyidik sering kali terjadi.

Di sinilah penting adanya perlindungan hukum terhadap seorang yang baru diduga melakukann tindakan teror, karena banyak kasus terjadi, informasi yang diperoleh dari intelijen¹¹ tingkat akurasinya kurang bisa dipertanggungjawabkan secara hukum. Hal ini dibuktikan dengan penangkapan yang dilakukan terhadap terduga lalu ditahan selama behari-hari lalu dilepas karena kurangnya bukti. Sungguh ironis, seseorang yang terlanjur ditangkap dan ditahan yang tentunya tidak lepas dari berbagai penyiksaan, lalu dilepas yang jarang disertai permintaan maaf dan kompensasi terhadap korban salah tangkap tersebut.

Meskipun pada Pasal 26 ayat (1) dan (2) yang mengharuskan data intelijen tersebut harus dilakukan verifikasi terlebih dahulu oleh Ketua Pengadilan Negeri dalam wilayah hukum penyidik, namun dalam praktiknya perintah melakukan verifikasi tersebut jarang dilakukan: *“Selama saya bertugas di Pengadilan Negeri Sukoharjo, belum pernah kami mendapatkan permohonan melakukan verifikasi informasi intelijen pada ketua Pengadilan Negari Sukoharjo. Walaupun undang-undang memerintahkan demikian, namun faktanya kami belum pernah menangni masalah ini.”*¹²

Jawaban yang sama disampaikan oleh Gandung saat penulis wawancarai: *“meskipun banyak terduga teroris yang ditangkap di wilayah hukum pengadilan negeri Klaten, namun kami belum pernah didatangi penyidik untuk melakukan verifikasi informasi intelijen ataupun izin penyitaan dan penggledahan saat melakukan penyelidikan dan penyidikan.”*¹³

Menurut Mudzakkir, konsekuensi logis dari proses penangkapan dan penyiksaan dan bahkan sampai pada *ekstra judicial killing* adalah pertanggungjawaban pidana yang dibebankan pada penyelidik dan penyidik yang melakukan penyidikan. Meminta pertanggungjawaban pidana terhadap Densus 88 dan penyelidik dan penyidik perlu dilakukan mengingat sudah begitu banyak kasus terduga yang mengalami penyiksaan lalu dilepas atau bahkan ada yang disiksa sampai mati seperti yang dialami Siyono di Klaten pada 2016 silam dan Muhammad Jufri di Jawa Barat. Keduanya meregang nyawa masih pada proses penyelidikan, artinya bisa jadi mereka tidak bersalah karena berpedoman pada asas praduga tak bersalah.

Pasal 104 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 menyatakan bahwa pelanggaran HAM berat ialah pembunuhan sewenang-wenang atau di luar putusan pengadilan (*extra judicial killing*, penyiksaan, penghilangan orang secara

¹¹ Pasal 26 ayat 1 UU No. 5 Tahun 2018 perubahan atas UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme memerintahkan agar informasi dari intelijen tersebut hari terlebih dahulu dilakukan verifikasi kepada ketua pengadilan negeri setempat.

¹² Wawancara dengan Bogi Agus Santoso, Bagian Humas dan Hakim di Pengadilan Negeri Sukoharjo. Selasa, 12 Januari 2021.

¹³ Wawancara dengan hakim Gandung, Hakim Pengadilan Negeri Klaten, Jawa Tengah. Kamis, 14 Januari 2021.

paksa). Adapun bunyi pasal tersebut bahwa *setiap orang yang ditangkap, ditahan, dituntut karena disangka melakukan suatu tindak pidana berhak dianggap tidak bersalah sampai dibuktikan kesalahannya secara sah dalam suatu persidangan dan diberikan segala jaminan hukum yang diperlukan untuk pembelaan.*

Selain itu, kitab undang-undang hukum pidana bisa diterapkan kepada anggota Densus 88 yang terbukti melakukan kejahatan, baik berupa penyiksaan maupun penyiksaan sampai menyebabkan matinya terduga atau tersangka, yaitu Pasal 422 disebutkan *“seorang pejabat yang dalam suatu perkara pidana menggunakan sarana paksaan, baik untuk memeras pengakuan, maupun untuk mendapatkan keterangan, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun.*

Penutup

Penelitian ini menyimpulkan bahwa *pertama*, prosedur penyelidikan dan penyidikan terhadap tindak pidana terorisme dilaksanakan berdasarkan KUHAP dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Terorisme dan aturan terkait lainnya. Model penegakan hukum dalam proses penyelidikan terhadap pelaku tindak pidana terorisme lebih cenderung menggunakan sistem *crime control model* dimana penegak hukum diberi kewenangan yang lebih luas dan lebih longgar dalam memperoleh bukti permulaan. Proses penuntutan lebih cenderung pada penggunaan *sistem due process model*. Alasan lebih cenderung pada *due process model* adalah karena proses penuntutan dalam kasus terorisme tidak diatur secara khusus dan mengikuti pedoman yang di atur dalam KUHAP.

Kedua, pengaturan dan pelaksanaan perlindungan hukum terhadap terduga dan tersangka tindak pidana terorisme dalam proses penyelidikan dan proses Penyidikan Tindak Pidana Terorisme dilaksanakan berdasarkan KUHAP, Perkap No. 6 Tahun 2019 Tentang Penyidikan Tindak Pidana, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Terorisme. Meskipun demikian hak-hak yang diberikan undang-undang tentang Terorisme dan Perkap tentang Prosedur Penanganan Tindak Pidana Terorisme sudah memadai, tinggal pelaksanaan di lapangan, aparat mau menegakkan aturan itu atau justru malah mengesampingkannya.

Daftar Pustaka

Buku

Aristo, Pangaribuan, *et.al*, *Pengantar Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Cetakan Kedua, Rajawali Pers, Depok, 2018.

AlBanna, Shofwan, *Membentangkan Ketakutan*, Cetakan Pertama, Pro-U Media, Yogyakarta, 2011.

Harahap, M. Yahya, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Pemeriksaan Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

Renggong, Ruslan, *Hukum Pidana Khusus; memahami delik-delik di luar KUHP*, Cetakan Ketiga, Prenemedia Grup, Jakarta, 2019

Soerjono, Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1983.

Wahid, Abdul, et.al, *Kejahatan Terorisme Persepektif Agama, Ham dan Hukum*, PT. Raflika Aditama, Bandung, 2004.

Wibowo, Ari, *Hukum Pidana Terorisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012.

Makalah/Pidato/Wawancara

Busjro Muqoddas, *Indonesia Lawyer Club TV One: ISIS sudah di Kampung Melayu?* Juni 2017.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Pemebrantasan Tindak Pidana Teorisme, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor RI Nomor 4284

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Pemebrantasan Tindak Pidana Teorisme, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor RI Nomor 6216

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain Yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor RI Nomor 3783

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab-kitab Hukum Acara Pidana, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor RI Nomor 3209

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor RI Nomor 3886

Perlindungan Hukum terhadap Hak Anak Korban Pemeriksaan dalam Lingkungan Keluarga

Hana Aulia Putri

Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia

Jln. Cik Di Tiro No. 1, Yogyakarta, Indonesia 55223

hana_auliaputri22@yahoo.com

Abstract

This study aims to analyze the legal protection of the rights of child victims of rape in the family environment. This is a normative legal research that uses the concept of law as a principle of justice in the moral system and as a rule in legislation. The results of this study show that there are still many cases of rape in the family environment where children become victims which exhibits evidence of weak legal protection for children as victims of rape in families in Indonesia. The government has an obligation to provide special protection for child victims, including the fulfillment of the rights of child victims of rape in the family environment.

Keywords: Children rights; legal protection; rape in family

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perlindungan hukum terhadap hak anak korban perkosaan dalam lingkungan keluarga. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yaitu menggunakan konsep hukum sebagai asas keadilan dalam sistem moral dan sebagai kaidah dalam perundang-undangan. Hasil penelitian ini menyimpulkan masih banyaknya kasus pemeriksaan dalam lingkungan keluarga dimana anak menjadi korban merupakan bukti lemahnya perlindungan hukum terhadap anak sebagai korban pemeriksaan dalam keluarga di Indonesia. Pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak, termasuk pemenuhan hak anak korban pemeriksaan dalam lingkungan keluarga.

Kata-kata Kunci: Hak anak; perlindungan hukum; pemeriksaan dalam lingkungan keluarga

Pendahuluan

Hukum sebagai kaedah bermakna endapan kesadaran sebagaimana seharusnya manusia hidup bermasyarakat yang ditujukan untuk menyelenggarakan kedamaian, keadilan, dan kebahagiaan bagi seluruh masyarakat.¹ Ketika hukum dan moralitas bertentangan satu sama lain, warga negara dihadapkan pada pilihan pahit, yaitu kehilangan cita rasa moral mereka atau kehilangan penghormatan mereka kepada hukum. Dua keburukan ini memiliki dampak yang sama dan akan sulit bagi seseorang untuk memilih di antara keduanya.²

Kesadaran hukum sebagai buah dari budaya hukum dapat menimbulkan keyakinan seseorang bahwa menaati hukum bukan hanya takut dikenakan sanksi, tetapi juga didasarkan oleh keyakinan bahwa apabila ia melanggar hukum, maka ia merasakan adanya pelanggaran terhadap hak-hak manusia lain.³ Pelanggaran-pelanggaran terhadap hak asasi manusia membuktikan masih kurangnya kepedulian terhadap sesama manusia. Dari sekian banyak pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi, tidak sedikit pula pelanggaran hak asasi tersebut terjadi terhadap anak-anak. Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.⁴

Beberapa tahun belakangan ini, media massa makin dihiasi oleh banyaknya tindak pidana pemerkosaan terhadap anak yang dilakukan dalam lingkungan keluarga yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia. Pemerkosaan yang terjadi dalam lingkungan keluarga seperti ayah kandung memperkosa anak kandung, ayah tiri memperkosa anak tiri dan sebagainya. Terkait hal ini, terkadang anak sebagai korban tidak mendapatkan perlindungan hukum meskipun pelaku sudah dikenai pidana penjara. Pemulihan korban merupakan sesuatu yang juga sangat penting mengingat anak sebagai korban pemerkosaan juga mempunyai hak yang sama seperti anak-anak pada umumnya di mata hukum. Setiap anak merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa yang dijamin hak-hak dan kewajibannya semenjak dalam kandungan, yang harus dididik, dibesarkan dengan penuh kasih sayang, dirawat dan dijaga dari segala hal buruk yang dapat membahayakan hidupnya, serta dilengkapi segala kebutuhannya. Hal tersebut seharusnya menjadi pegangan oleh setiap orang tua maupun keluarga dalam menjamin

¹ Erdiansyah, "Kekerasan Dalam Penyidikan Dalam Perspektif Hukum dan Keadilan", *Jurnal Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Vol. 1, No. 1 Agustus 2010, hlm. 94.

² Frederic Bastiat, *Hukum, Rancangan Klasik Untuk Membangun Masyarakat Merdeka*, Freedom Institute, Jakarta, 2010, hlm. 9.

³ Waluyadi, *Kejabatan, Pengadilan dan Hukum Pidana*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 98.

⁴ Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

terjaganya hak-hak anak dan bentuk syukur atas anugerah yang telah diberikan oleh Tuhan Yang Maha Esa.

Banyaknya kasus pemerkosaan terhadap anak yang masih di bawah umur membuktikan salah satu indikator buruknya kualitas perlindungan terhadap anak di Indonesia. Keluarga yang seharusnya menjadi tempat berlindung bagi anak, karena keberadaan anak yang belum mampu untuk hidup sendiri tentunya masih sangat membutuhkan orang lain terutama keluarga untuk berlindung, mendapatkan rasa aman, dan tempat pencipta kebahagiaan. Selain itu, negara juga bertanggung jawab dalam menjamin terpenuhinya hak-hak anak korban perkosaan terutama yang terjadi dalam lingkungan keluarga mengingat pemulihan terhadap korban merupakan salah satu hal yang sangat penting namun seringkali terabaikan setelah proses peradilan selesai.

Rumusan Masalah

Bagaimana perlindungan hukum terhadap hak anak korban perkosaan dalam lingkungan keluarga?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian di atas, maka tujuan penelitiannya adalah untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap hak anak korban perkosaan dalam lingkungan keluarga?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji konsep hukum sebagai asas keadilan dalam sistem moral dan sebagai kaidah dalam perundang-undangan, khususnya aspek kebijakan hukum pidana dan perlindungan hukum terhadap anak korban pemerkosaan dalam keluarga. Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Tujuan mendapatkan perlindungan hukum adalah terciptanya ketertiban dan ketentraman diantara nilai dasar dari hukum, yaitu adanya kepastian hukum, kegunaan hukum, serta keadilan hukum dimana ketiga nilai dasar tersebut diharapkan dapat tercapai bersama.⁵ Terkait hal ini, Fitzgerald mengutip istilah

⁵ John Thamrun, *Perselisihan Prayudisial (Penundaan Pemeriksaan Perkara Pidana Terkait Perkara Perdata)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 27.

teori perlindungan hukum dari Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak.

Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota masyarakat dan perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.⁶

Pengertian perlindungan hukum menurut Satjipto Raharjo adalah memberikan pengayoman terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁷ Perlindungan hukum di Indonesia masih terbilang sedikit lemah mengingat banyak kasus yang terjadi masih kurang mendapatkan perlindungan hukum salah satunya yaitu tentang kasus pemerkosaan anak dibawah umur, meskipun perlindungan hukum itu sudah tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 atau peraturan lainnya yang menjamin adanya perlindungan hukum terhadap anak korban pemerkosaan. Banyak kasus pemerkosaan terhadap anak yang terlapor di Indonesia tetapi tidak sedikit pula kasus pemerkosaan yang tidak terlapor. Alasannya karena banyak anak yang diancam dan diintimidasi untuk tidak mengaku atas apa yang dialaminya, korban dan keluarga takut akan adanya stigmatisasi lingkungan sehingga enggan untuk melapor, yang terkadang pada akhirnya berpengaruh terhadap psikis sang anak.

Beberapa kasus pemerkosaan terhadap anak yang terjadi di Indonesia beberapa tahun ini didominasi oleh kasus pemerkosaan terhadap anak dalam lingkungan keluarga. Anak-anak yang masih di bawah umur yang seharusnya mendapatkan perlindungan dari segala hal yang dapat membahayakan dirinya terutama dari keluarga sebagai orang terdekat dan orang pertama tempat anak memperoleh perlindungan, harusnya menjadi benteng terdepan dari setiap ancaman, tekanan, kekerasan, dan hal-hal yang dapat membahayakan dirinya bukan sebagai tempat menyeramkan dan penghancur masa depan. Kasus

⁶ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 53.

⁷ *Ibid.*, hlm. 69.

pemeriksaan terhadap anak dalam lingkungan keluarga akan berbeda dengan kasus pemeriksaan terhadap anak di luar lingkungan keluarga.

Pemeriksaan terhadap anak dalam lingkungan keluarga biasanya memberikan traumatik yang berlangsung lama, bahkan ada yang terjadi hingga bertahun-tahun lamanya. Hal ini dikarenakan beberapa faktor yang menyebabkan itu terjadi, seperti ketidakberdayaan dan posisi korban yang masih ketergantungan terhadap keluarga karena korban masih terbilang anak-anak yang mudah dilema dan tak berdaya. Selain itu, pelaku dalam hal ini menggunakan berbagai cara untuk memperdaya korban, menekan, dan mengancam korban bahkan nekat mengancam akan membunuh korban, sehingga korban merasa ketakutan dan tidak memiliki kekuatan untuk melawan.

Berdasarkan keterangan di atas, perlu adanya perlindungan hukum mengenai jaminan atas ketersediaan akses bagi korban pada pemulihan kesehatan biologis, psikologis, maupun keterjaminan dalam pergaulan secara sosial, yaitu bagaimana mereka berhadapan dengan teman-temannya dan bagaimana mereka akan menghadapi orang luar yang mengetahui apa yang mereka alami. Mengingat tindak pidana perkosaan merupakan salah satu tindak pidana yang sangat mencemaskan terlebih lagi yang menjadi korban adalah anak-anak di bawah umur dimana hal ini akan mempengaruhi psikologis dan perkembangan dari anak tersebut bahkan menimbulkan trauma seumur hidup. Terkadang hal-hal tersebut sering terabaikan sebagai hak yang seharusnya bisa diperoleh oleh anak korban pemeriksaan. Belum lagi pemberitaan media massa yang akan menjadi jejak digital yang memiliki dampak negatif terhadap keberlangsungan hidupnya di masa yang akan datang.

Perlindungan hukum terhadap anak termasuk anak korban pemeriksaan dalam lingkungan keluarga telah tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Pasal 28B ayat (2) UUD 1945, berbunyi: "Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi." Selain itu, ditegaskan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, berbunyi: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum." Selain itu, berdasarkan Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) menyatakan bahwa setiap anak berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari segala bentuk kekerasan fisik atau mental, penelantaran perlakuan buruk, dan pelecehan seksual selama dalam pengasuhan orang tua atau walinya, atau pihak lain maupun yang bertanggung jawab atas pengasuhan anak tersebut. Ayat (2) pasal tersebut mengatur bahwa dalam hal orang tua, wali, atau pengasuh anak

melakukan segala bentuk penganiayaan fisik atau mental, penelantaran, perlakuan buruk, dan pelecehan seksual termasuk pemerkosaan, dan atau pembunuhan terhadap anak yang seharusnya dilindungi, maka harus dikenakan pemberatan hukuman. Selain itu, Pasal 65 UU HAM menyatakan bahwa setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi dan pelecehan seksual, penculikan, perdagangan anak, serta dari berbagai bentuk penyalahgunaan narkotika, psikotropika, dan zat aditif lainnya.

Berikut ini adalah beberapa contoh kasus pemerkosaan dalam lingkungan keluarga yang terjadi dan terungkap dalam kurun waktu 2019-2020, di antaranya yaitu:

Pertama, Polresta Tanggamus menahan tiga orang tersangka (ayah, kakak, dan adik kandung) pemerkosa berkali-kali anak kandung sekaligus saudari kandung sendiri AG, remaja disabilitas berusia 18 tahun, ahad (24/2). Aksi menyimpang tersebut dilakukan di rumahnya setelah ibu kandung korban meninggal. Bapak korban memperkosa anaknya karena melihat putri perempuannya dalam kondisi berkebutuhan khusus. Sedangkan kakak dan adik kandung korban melakukan perbuatan menyimpang tersebut karena terpengaruh setelah menonton video porno di dalam telepon genggamnya. Polisi menyebutkan, tindakan bejat tersebut dilakukan para tersangka dalam kurun waktu setahun belakangan. Bahkan, perbuatan terlarang tersebut sempat dilakukan pada 20 Februari 2019 oleh YG. Pemerkosaan terhadap remaja putri disabilitas tersebut dilakukan tersangka berkali-kali selama tahun 2018. Kejadian menggemparkan warga setempat, setelah kondisi korban yang kian hari sebelumnya gemuk menjadi kurus. Tetangga melaporkan kejadian tersebut kepada polisi. Aksi para tersangka tersebut terancam Pasal 81 ayat 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Perlindungan Anak (UU Perlindungan Anak). Ancaman hukuman penjara minimal 5 tahun dan maksimal 15 tahun. Setelah itu, para tersangka juga terancam sepertiga dari ancaman hukuman maksimal karena dilakukan orang tua sendiri, wali, dan orang-orang yang mempunyai ikatan keluarga atau sedarah.⁸

Kedua, AD (40), warga Kecamatan Bunut, Kabupaten Pelalawan, Riau, ditangkap polisi lantaran diduga melakukan pencabulan terhadap anak tirinya selama 6 tahun. Sejak korban berusia 13 sampai 18 tahun, senantiasa dipaksa pelaku. Kasus terungkap setelah korban didampingi oleh kakaknya melaporkan perbuatan ayah tirinya ke Polsek Bunut. Laporan korban langsung direspon polisi. AD berhasil diamankan, lalu diinterogasi. Pelaku mengaku telah melakukan persetubuhan terhadap korban berulang kali semenjak tahun 2015, hingga terakhir kali pada Kamis 11 Juni 2020, sekitar pukul 22.00 WIB. Perbuatan itu dilakukan di dalam kamar korban. Kepada polisi, pelaku beralasan tidak merasa puas bila berhubungan badan dengan istrinya, ibu kandung korban. Ibu korban saat ini dalam keadaan sakit, sakit stroke sudah

⁸ Mursalin Yaslan, "Kronologi Kasus Pemerkosaan Bejat Satu Keluarga di Lampung", <https://m.republika.co.id/amp/pngrh1377>, diakses pada 19 Juli 2020, pukul 22.14 WIB.

selama lebih kurang 1 tahun. Korban takut memberitahukan perilaku ayah tirinya, karena pelaku kerap mengancam supaya korban tidak melaporkan apa yang dialaminya. Jika korban berani untuk melaporkannya, maka pelaku akan membunuh korban dan menyakiti ibunya. Atas perbuatannya, AD dijerat Pasal 81 ayat (2), (3) UU RI Nomor 17 Tahun 2016 tentang Perubahan atas UU RI Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.⁹

Ketiga, seorang siswi Sekolah Menengah Pertama (SMP) inisial LL, di Kabupaten Mamasa, Sulawesi Barat (Sulbar), menjadi korban rudapaksa hingga hamil enam bulan. Parahnya lagi, pelajar 17 tahun ini dirudapaksa oleh keluarganya sendiri, mulai dari ayah, kakak hingga sepupunya. Gadis belia ini dirudapaksa satu keluarga sejak masih mengenyam pendidikan di bangku SD hingga SMP, sejak tahun 2016 hingga tahun 2020. Ketiga pelaku yang tega rudapaksa korban ini masing-masing, ayahnya bernama Mika, 59 tahun, kakaknya bernama Demma, 23 tahun, dan sepupunya bernama Daen, 22 tahun. Berdasarkan keterangan dari para pelaku dan korban, perbuatan bejat itu dimulai dari sang ayah. Dia merudapaksa putri mungilnya itu sejak ia masih duduk dibangku kelas VI SD 2016 lalu, di kebun miliknya, Dusun Tondok Oppo, Kelurahan Tawalian, Kecamatan Tawalian, Kabupaten Mamasa, Sulawesi Barat. Pada tahun 2017 silam, sepupu korban ini juga sempat mencabuli korban dengan awalnya hanya meraba bagian intin korban sampai akhirnya suatu waktu di tempat lain pelaku menyetubuhi korban. Saat itu korban masih duduk di bangku SMP, kejadian itu terjadi di rumah pelaku tahun 2017. Sementara untuk kakak kandung korban yakni Demma, juga tega merudapaksa adiknya itu sejak tahun 2017 lalu hingga tahun 2020. Demma ini sering melakukan persetubuhan dengan adik kandungnya meski telah hamil, dan terakhir ini ia melakukan perbuatan tak senonoh itu pada tanggal 23 Januari 2020. Sementara, para pelaku dijerat dengan UU Nomor 35 tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, dengan ancaman hukuman maksimal 15 tahun penjara.¹⁰

Keempat, seorang remaja putri berinisial N (14) dengan didampingi orang tua melaporkan Kepala UPT. Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan anak (P2TPA) Lampung Timur berinisial DA ke Polda Lampung. N mengaku diperkosa oleh DA. Pandra mengatakan remaja putri 14 tahun itu seorang pelajar. Dia berada di P2TPA Lampung karena sebelumnya dicabuli oleh pamannya. N dicabuli pamannya itu pada Januari 2020. Orang tua korban lalu melapor ke Polres Lampung Timur dan dilakukan proses sidik Undang-Undang Perlindungan Anak, diputuslah pada bulan Mei tahun 2020 kepada paman korban dihukum 13 tahun. Selama menjalani *trauma healing* di P2TPA Lampung Timur, korban didampingi 2 petugas. Salah satunya DA. Jadi, selama itu tinggal di rumah si DA itu, itu ceritanya. Tidak tahu rumahnya seperti apa, pokoknya di dalam pengawasan DA supaya tidak trauma. Namun dalam masa

⁹ Abdullah Sani, Istri Stroke, "Suami di Pelalawan Cabuli Anak Tiri Selama 6 Tahun", <https://m.merdeka.com/peristiwa/istri-sakit-stroke-suami-di-pelalawan-cabuli-anak-tiri-selama-6-tahun.html>, diakses pada 19 Juli 2019, pukul 23.47 WIB.

¹⁰ Eka Musriang, "Siswi SMP Sulbar Disetubuh Sekeluarga Hingga Hamil", <https://www.tagar.id/siswi-smp-sulbar-disetubuhi-sekeluarga-hingga-hamil>, diakses pada 20 Juli 2020, Pukul 00.37 WIB.

trauma healing itu, N mengaku kembali menjadi korban pencabulan. Dalam laporannya, pencabulan itu disebut terjadi pada akhir Juni 2020.¹¹

Kasus-kasus di atas menunjukkan bahwa banyaknya kasus perkosaan terhadap anak dalam lingkungan keluarga. Hal ini membuktikan bahwa perlunya perlindungan terhadap anak korban pemerkosaan terutama dalam lingkungan keluarga. Seorang anak yang kehilangan kemerdekaan akibat perbuatan yang sengaja maupun tidak sengaja melanggar hukum berhak mendapatkan perlakuan khusus. Terlebih lagi seperti kasus-kasus di atas, anak berkebutuhan khusus yang diperkosa oleh ayah, kakak, dan adik kandungnya sendiri setelah ibu kandungnya meninggal dunia, ayah tiri yang memperkosa anak tirinya, gadis belia ini dirudapaksa satu keluarga sejak masih mengenyam pendidikan dibangku SD hingga SMP, dan yang terakhir remaja putri yang diperkosa oleh kepala UPT. P2TP2A, dimana korban yang seharusnya mendapat perlindungan tetapi justru malah sebaliknya kembali diperkosa dan diancam, bahkan menjual korban kepada laki-laki lain. Trauma yang seharusnya bisa terobati malah menjadi bertambah karena perbuatan tercela yang dilakukan oleh oknum kepala UPT tersebut.

Lemahnya perlindungan terhadap korban pemerkosaan dan masih kurangnya peran pemerintah di dalamnya sehingga menambah catatan buruk mengenai penanganan dan perlindungan korban perkosaan di Indonesia terutama pemerkosaan dalam lingkungan keluarga yang memiliki trauma yang cukup berat karena dilakukan oleh keluarga sendiri dan terjadi di dalam rumahnya sendiri yang notabnya tempat pertama untuk mendapatkan kebahagiaan, kasih sayang yang cukup, berlindung dari segala hal buruk yang dapat membahayakan dirinya dan mengancam masa depannya, justru menjadi tempat menyeramkan dan penghancur masa depannya.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban menyatakan bahwa korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat, korban tindak pidana terorisme, korban tindak pidana perdagangan orang, korban tindak pidana penyiksaan, korban tindak pidana kekerasan seksual, dan korban penganiayaan berat, selain berhak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, juga berhak mendapatkan bantuan medis dan bantuan rehabilitasi psikososial dan psikologis yang diberikan berdasarkan keputusan LPSK. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang

¹¹ Idham Kholid, "Korban Perkosaan Paman Diduga Diperkosa Pejabat Perlindungan Anak di Lampung", <http://m.detik.com/news/berita/d-5081600/korban-perkosaan-paman-diduga-diperkosa-pejabat-perlindungan-anak-di-lampung?single=1>, diakses pada 19 Juli 2020, pukul 14.44 WIB.

Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menjadi Undang-Undang juga mengatur tentang perlindungan terhadap anak korban perkosaan. Kekerasan seksual terhadap anak dari tahun ke tahun semakin meningkat dan mengancam peran strategis anak sebagai generasi penerus masa depan bangsa dan negara, sehingga perlu memperberat sanksi pidana dan memberikan tindakan terhadap pelaku kekerasan seksual terhadap anak.

Perlindungan anak dan kekerasan yang dilakukan terhadap anak juga telah dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 dan angka 15a Undang-Undang Perlindungan Anak bahwasannya perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Sedangkan kekerasan adalah setiap perbuatan terhadap anak yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, psikis, seksual, dan/atau penelantaran, termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum.

Pasal 21 Undang-Undang Perlindungan Anak juga menjelaskan tentang kewajiban dan tanggung jawab Negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah yaitu *pertama*, Negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati pemenuhan Hak Anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum, urutan kelahiran, dan kondisi fisik dan/atau mental. *Kedua*, untuk menjamin pemenuhan Hak Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), negara berkewajiban untuk memenuhi, melindungi, dan menghormati Hak Anak. *Ketiga*, untuk menjamin pemenuhan Hak Anak, Pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang penyelenggaraan Perlindungan Anak. *Keempat*, untuk menjamin pemenuhan Hak Anak dan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan dan mendukung kebijakan nasional dalam penyelenggaraan Perlindungan Anak di daerah. *Kelima*, kebijakan tersebut dapat diwujudkan melalui upaya daerah membangun kabupaten/kota layak anak. *Keenam*, ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan kabupaten/kota layak anak diatur dalam Peraturan Presiden.

Pasal 22 UU Perlindungan Anak juga menjelaskan bahwa negara, pemerintah, dan pemerintah daerah berkewajiban dan bertanggung jawab memberikan dukungan sarana, prasarana, dan ketersediaan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan perlindungan anak. Terkait hal ini, Pasal 23 menjelaskan bahwa Negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah menjamin

perlindungan, pemeliharaan, dan kesejahteraan Anak dengan memperhatikan hak dan kewajiban Orang Tua, Wali, atau orang lain yang secara hukum bertanggung jawab terhadap anak. Selain itu, Negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah mengawasi penyelenggaraan Perlindungan Anak.

Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Lembaga negara lainnya berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak termasuk mengenai anak korban kejahatan seksual sebagaimana yang telah tertera dalam Pasal 59 ayat (2) huruf j Undang-Undang Perlindungan anak ini. Pasal 69A juga mengatur bahwa Perlindungan Khusus bagi Anak korban kejahatan seksual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) huruf j dilakukan melalui upaya (1) edukasi tentang kesehatan reproduksi, nilai agama, dan nilai kesusilaan, (2) rehabilitasi sosial, (3) pendampingan psikososial pada saat pengobatan sampai pemulihan, dan (4) pemberian perlindungan dan pendampingan pada setiap tingkat pemeriksaan mulai dari penyidikan, penuntutan, sampai dengan pemeriksaan di sidang pengadilan.

Beberapa aturan tersebut seharusnya bisa menjadi acuan untuk penerapan keterjaminan selain perlindungan hukum terhadap proses peradilan dan juga keterjaminan perlindungan terhadap pemulihan fisik maupun psikis anak korban perkosaan. Hal ini terutama dalam lingkungan keluarga yang menimbulkan trauma yang lebih besar karena dilakukan oleh keluarga sendiri, yang notabennya orang paling terdekat, garda utama yang seharusnya menjadi tempat bergantung maupun berlindung dari berbagai kejahatan ataupun hal-hal yang dapat membahayakan kelangsungan hidup mereka.

Hidup bernegara dan bermasyarakat merupakan perikehidupan yang dapat langgeng oleh karena adanya nilai-nilai yang dipatuhi oleh segenap komponen dan/atau elemen dari unsur-unsur perilaku manusia yang ada di dalamnya. Nilai-nilai itu berakar lalu menjelma sebagai suatu sistem nilai yang dapat menjadi daya perekat dalam menjalin hidup bersama yang harmonis.¹² Jika asas dan tujuan perlindungan dilaksanakan secara baik, bukan saja korban dan saksi yang mendapat perlindungan, tetapi lebih luas lagi. Tentu saja masyarakat, bangsa, dan negara terlindungi dan negara dianggap telah melaksanakan kewajibannya melindungi warganya dengan baik. Hal ini merupakan salah satu tujuan negara yang termaktub dalam Alinea 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yaitu “...Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,..”.¹³

¹² Nurul Qomar, *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratic Rechtsstaat)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 17-18.

¹³ Bambang Waluyo, *Viktimologi Perlindungan Korban dan Saksi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 39.

Kasus pemerkosaan dalam keluarga banyak yang selesai ditangani dalam peradilan, tetapi tidak sedikit juga yang tidak mendapatkan bantuan pemulihan psikologis setelah proses peradilan selesai. Korban merupakan anak-anak yang harus melanjutkan masa depannya yang masih panjang yang memiliki trauma lebih berat karena pemerkosaan atau pelecehan seksual tersebut dilakukan oleh anggota keluarganya sendiri, kebanyakan kasus tersebut selesai tanpa adanya jaminan perlindungan dan pemulihan dari pemerintah setelah tersangka divonis bersalah dan dihukum.

Anak sebagai korban pemerkosaan terutama dalam lingkungan keluarga juga harus mendapatkan perhatian, perlindungan hukum, dan penanganan lebih lanjut terhadap apa yang telah dialaminya. Hal ini terutama pada proses pemulihan psikis yang diderita si korban untuk keberlangsungan hidup dan masa depannya yang masih panjang, karena anak merupakan salah satu aset yang sangat penting bagi suatu negara untuk melanjutkan peradaban dan pembangunan negara kedepannya, tetapi pada kenyataannya hak-hak yang seharusnya diperoleh oleh anak korban pemerkosaan dalam lingkungan keluarga sering terabaikan dan kurang mendapatkan perlindungan terutama perlindungan atas pemulihan terhadap psikis yang dialami oleh anak.

Banyak dari kasus yang terjadi sekarang ini masih kurang mendapatkan perhatian pemerintah dalam hal menjamin perlindungan hukum terhadap anak serta pemulihan psikis setelah dilakukannya proses hukum bagi pelaku. Banyak kasus yang masih belum terungkap serta terkadang setelah dilakukan proses hukum bagi pelaku, maka selesai pula kasus pemerkosaan tersebut. Padahal ada bagian yang juga sangat penting untuk dilakukan yaitu pemulihan psikis korban pemerkosaan dalam lingkungan keluarga ini, terlebih lagi jika korban hamil dan melahirkan dengan kondisi yang masih sangat muda, pemulihan psikis menjadi sangat penting untuk kelangsungan hidup keduanya, pemulihan identitas dari segala stigmanisasi masyarakat, pemulihan keberadaan keluarga yang sebelumnya pernah menimbulkan trauma dalam hidupnya.

Selain itu, kasus tersebut juga memicu munculnya stigma-stigma dari masyarakat mengenai ketidakadilan dan kepercayaan masyarakat terhadap hukum. Masyarakat memandang bahwa kepastian hukum yang diharapkan dalam penerapannya juga tidak terlaksana dengan baik. Problematika antara kepastian hukum dan keadilan yang sering kali dipermasalahkan adalah ketidaksinergian. Sebenarnya, kedua-duanya harus mengalami pembaruan dan perubahan progresif melalui proses kreatif. Hal ini dikarenakan pelanggaran hukum dipicu oleh konflik antara masalah nilai-nilai peraturan dengan nilai-nilai keadilan. Menurut pandangan ini, hukum harus menjadi panglimanya sehingga

persoalan antinomi, diskrepansi antara nilai-nilai hanya dapat diserasikan melalui penegakan hukum yang berlandaskan hukum yang ajeg dan nilai-nilai keadilan yang progresif. Kepastian hukum dan keadilan merupakan sekeping mata uang logam.¹⁴ Di samping itu, antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan hukum sebenarnya interkoneksi atau interrelasi dengan peraturan hukum, perubahan hukum, dan harapan masyarakat akan bekerjanya hukum.¹⁵

Penutup

Masih banyaknya kasus anak sebagai korban pemerkosaan dalam keluarga yang terjadi sekarang ini menunjukkan lemahnya perlindungan hukum terhadap anak dan kurangnya peran pemerintah dalam memberikan perlindungan terhadap anak korban pemerkosaan dalam lingkungan keluarga tersebut. Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan lembaga negara lainnya berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak, termasuk mengenai anak sebagai korban pemerkosaan dalam lingkungan keluarga. Perlindungan hukum tersebut dapat dijalankan dengan berdasar pada beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM), dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Daftar Pustaka

Buku

- Bastiat, Frederic, *Hukum, Rancangan Klasik Untuk Membangun Masyarakat Merdeka*, Freedom Institute, Jakarta, 2010.
- Fahmi, *Kepastian Hukum Mengenai Putusan Batal Demi Hukum dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, PT. Ghalia Indonesia Publishing, Jakarta, 2018.
- Matompo, Osgar S dan Muliadi dan Andi Nurul Isnawidiawinarti Achmad, *Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Intrans Publishing, Malang, 2018..
- Qomar, Nurul. *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratic Rechtsstaat)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Raharjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

¹⁴ Fahmi, *Kepastian Hukum Mengenai Putusan Batal Demi Hukum dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, PT. Ghalia Indonesia Publishing, Jakarta, 2018, hlm. 43.

¹⁵ *Ibid.*, hlm.45.

Thamrun, John, *Perselisihan Prayudisial (Penundaan Pemeriksaan Perkara Pidana Terkait Perkara Perdata)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.

Waluyadi, *Kejahatan, Pengadilan, dan Hukum Pidana*, Mandar Maju, Bandung, 2009.

Waluyo, Bambang, *Viktimologi Perlindungan Korban dan Saksi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Jurnal

Erdiansyah, "Kekerasan Dalam Penyidikan Dalam Perspektif Hukum dan Keadilan", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1, No. 1, Fakultas Hukum Universitas Riau, Agustus 2010.

Media Elektronik

Mursalin Yaslan, "Kronologi Kasus Pemerkosaan Bejat Satu Keluarga di Lampung", <https://m.republika.co.id/amp/pngrh1377>, diakses pada 19 Juli 2020, pukul 22.14 WIB.

Abdullah Sani, Istri Stroke, "Suami di Pelalawan Cabuli Anak Tiri Selama 6 Tahun", <https://m.merdeka.com/peristiwa/istri-sakit-stroke-suami-di-pelalawan-cabuli-anak-tiri-selama-6-tahun.html>, diakses pada 19 Juli 2019, pukul 23.47 WIB.

Eka Musriang, "Siswi SMP Sulbar Disetubuh Sekeluarga Hingga Hamil", <https://www.tagar.id/siswi-smp-sulbar-disetubuhi-sekeluarga-hingga-hamil>, diakses pada 20 Juli 2020, pukul 00.37 WIB.

Idham Kholid, "Korban Perkosaan Paman Diduga Diperkosa Pejabat Perlindungan Anak di Lampung", <http://m.detik.com/news/berita/d-5081600/korban-perkosaan-paman-diduga-diperkosa-pejabat-perlindungan-anak-di-lampung?single=1>, diakses pada 19 Juli 2020, pukul 14.44 WIB.

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Menjadi Undang-Undang

Diskresi Penyidik Polri Sebagai Alternatif Penanganan Perkara Pidana

Alfano Ramadhan

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta Indonesia
alfano.wb2012@gmail.com

Abstract

The purpose of this study is to identify, first, the application of investigator discretion at the Sleman Police in handling criminal acts as an effort to realize restorative justice. Second, the procedures for police investigators in exercising discretion as an effort to realize restorative justice. Third, the legal consequences of the discretion exercised by Polri investigators in the process of handling criminal cases. This study uses normative legal research with statutory and conceptual approaches. The results of this study conclude that first, the factors that encourage the investigative team to use their discretionary authority within the Sleman Police are the substance of the legislation; instructions from the Leader; investigators as law enforcers; as well as the situation and conditions in the investigation process. The external factor is the support from the community. Second, the application of discretion through a restorative justice approach changes the pattern of settlement to the needs of victims and improving public order compared to criminalizing someone. Third, the legal consequences that arise are that the rule of law is no longer the main choice in resolving cases in law enforcement efforts, this is due to the rule of law that does not fully accommodate the efforts to settle cases.

Key Words: Discretion; police examiners; restorative justice

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui, *pertama*, penerapan diskresi penyidik di Polres Sleman dalam penanganan tindak pidana sebagai upaya mewujudkan *restorative justice*. *Kedua*, prosedur penyidik Polri dalam melakukan diskresi sebagai upaya mewujudkan *restorative justice*. *Ketiga*, akibat hukum atas diskresi yang dilakukan oleh penyidik Polri terhadap proses penanganan perkara pidana. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa *pertama*, faktor yang mendorong tim penyidik dalam menggunakan wewenang diskresinya di lingkungan Polres Sleman adalah substansi perauran perundang-undangan; instruksi dari pimpinan; penyidik selaku penegak hukum; serta situasi dan kondisi dalam proses penyidikan. Faktor eksternal yaitu adanya dukungan dari masyarakat. *Kedua*, penerapan diskresi melalui pendekatan *restorative justice* merubah pola penyelesaiannya pada kebutuhan korban dan perbaikan ketertiban masyarakat dibandingkan dengan memidanakan seseorang. *Ketiga*, akibat hukum yang timbul adalah aturan hukum bukan lagi menjadi pilihan utama dalam penyelesaian perkara dalam upaya penegakan hukum, hal tersebut dikarenakan aturan hukum yang tidak sepenuhnya mengakomodir dalam upaya penyelesaian perkara.

Kata-kata Kunci: Diskresi; *restorative justice*; penyidik polisi

Pendahuluan

Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai intitusi penegakkan hukum juga memiliki fungsi sebagai pelayan, pengayom, dan serta pelindung bagi masyarakat dari ancaman dan tindak kejahatan yang mengganggu serta mengancam rasa aman dan juga merugikan secara psikis maupun material, dengan cara memelihara keteraturan dan ketertiban sosial, menegakkan hukum atau lebih tepatnya menegakkan keadilan dalam masyarakat berdasarkan hukum.¹ Salah satu dasar hukum yang dipakai dalam penegakkan hukum adalah hukum pidana. Hukum pidana dalam pengertiannya telah disepakati sebagai bagian dari hukum publik (*algemene belangen*). Dengan adanya sifat tersebut, apabila seseorang telah melakukan suatu tindak pidana yang merugikan kepentingan orang lain, maka akibat hukum terhadap pelaku tidak hanya menjadi hak dari korban tindak pidana tersebut, tetapi juga berkembang menjadi kewajiban bersama seluruh keluarga, masyarakat dan pada akhirnya akibat hukum tersebut menjadi bagian dari tanggung jawab negara. Aturan hukum dalam suatu Negara telah menjadi satu-satunya instrument dalam penyelesaian perkara pidana dengan prosedur serta aturan yang telah ditentukan.²

Konsep tersebut telah berlaku di Indonesia semenjak diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Dengan adanya peraturan perundang-undangan tersebut, penegakan hukum hanya bertumpu pada Negara sebagai pemberi keadilan yang ternyata berakibat pada sedikitnya keterlibatan peran individu dalam mengupayakan penyelesaian perkara tindak pidana. Pencarian keadilan dalam perkara tindak pidana sepenuhnya bertumpu pada sistem atau pola yang dibangun oleh Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan serta Lembaga Pemasyarakatan. Padahal keadilan yang sesungguhnya diberikan oleh Negara belum tentu sesuai dengan kehendak para pencari keadilan itu sendiri, sebab pada dasarnya setiap orang memiliki kebutuhan dan tingkat akseptabilitas yang beragam atas rasa keadilan.³

Secara lebih lanjut, Yahya Harahap mendeskripsikan terkait kritik terhadap lembaga pengadilan yaitu tenggat waktu penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi memakan waktu yang sangat lama, estimasi dari biaya berperkara yang mahal, pengadilan yang kurang responsif, putusan pengadilan yang tidak

¹ Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia Sekolah Staf dan Pimpinan, *Polmas Sebagai Implementasi Community Policing Bagaimana Menerapkannya?*, hlm 3-4.

² Eva Achjani Zufa, *Pergeseran Paradigma Pemidanaan*, Lubuk Agung, Bandung, 2011, hlm. 2.

³ *Ibid.*, hlm. 3

menyelesaikan masalah, dan kemampuan para hakim yang bersifat generalis.⁴ Kelemahan serta ketidakpuasan terhadap operasionalitas sistem peradilan pidana tersebut telah mendorong lembaga penegak hukum khususnya kepolisian untuk mencari solusi penyelesaian perkara alternatif dari sistem peradilan pidana yang ada dengan penyelesaian perkara di luar jalur penal, cara yang dimaksud yaitu dengan cara mediasi sebagai perwujudan dari *restorative justice*, sehingga diperlukan adanya pemikiran penyelesaian perkara pidana melalui jalur *Alternative Dispute Resolution (ADR)* dengan maksud agar dapat menyelesaikan konflik yang terjadi antara pelaku dengan korban yang juga untuk mengatasi pola formalitas dalam sistem peradilan pidana yang berlaku, serta menghindari efek negatif yang timbul dari sistem pemidanaan yang ada saat ini.⁵ Salah satu konsep untuk mewujudkan gagasan tersebut ialah dengan menerapkan pola *restorative justice* sebagai upaya dari penyelesaian perkara tindak pidana diluar pengadilan. Dilihat dari permasalahan-permasalahan tersebut di atas, mediasi terhadap para pihak dirasa lebih tepat dalam upaya mewujudkan asas peradilan sederhana, cepat dan murah yang amat penting untuk perlindungan hak dari korban maupun pelaku.⁶

Mekanisme terhadap mediasi yang merupakan bagian dari *alternative dispute resolution (ADR)*, selama ini hanya dikenal dalam ranah hukum privat. Namun pada saat ini proses mediasi dalam upaya penegakan hukum mulai banyak dipraktikkan dalam penyelesaian perkara tindak pidana dikarenakan adanya suatu pergeseran tentang paradigma dalam penegakan hukum pidana dari pola keadilan retributif menjadi pola keadilan restoratif. Pada prinsip keadilan retributif, orientasi penyelesaian sengketa pidana ialah dengan pembalasan atas suatu tindak pidana terhadap pelaku dengan penjatuhan hukuman penjara sebagai bentuk dari putusan pengadilan. Sedangkan pada prinsip keadilan restoratif, terdapat suatu perkembangan terhadap penyelesaian sengketa yang dirasa lebih dapat memulihkan hak-hak terhadap korban dan mengakomodir kepentingan para pihak dengan memberikan keadilan dan kemanfaatan. Untuk mengakomodir kepentingan dari para pihak tersebut, maka upaya penyelesaian suatu perkara tindak pidana melalui mediasi dijadikan sebagai salah satu bentuk upaya penyelesaian sengketa diluar lembaga peradilan (*non litigasi*) dengan bantuan orang lain atau yang biasa disebut sebagai pihak ketiga yang bersifat netral serta tidak memihak dan tidak berperan sebagai pengambil keputusan

⁴ M. Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm. 153.

⁵ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, BP UNDIP cetakan ke-3, Semarang, 2000, hlm. 169-171.

⁶ *Ibid*

yang kemudian disebut sebagai mediator. Dalam hal ini tujuannya ialah untuk mencapai kesepakatan penyelesaian sengketa yang sedang dihadapi oleh para pihak tanpa ada yang merasa dikalahkan.⁷ Keuntungan penyelesaian suatu sengketa melalui upaya mediasi diantaranya yaitu biaya murah, estimasi waktu yang cepat, dapat memuaskan para pihak yang bersengketa karena melakukan upaya yang kooperatif, mengurangi penumpukan perkara, menghilangkan unsur dendam, mempererat hubungan silaturahmi dan dapat memperkuat serta memaksimalkan fungsi dari lembaga peradilan dalam upaya penyelesaian sengketa disamping proses pengadilan yang bersifat memutus (*ajudikatif*).

Melalui pola penyelesaian perkara tindak pidana dengan upaya diskresi, para penyidik Polri memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan atau memberi kebijakan lain di luar aturan perundang-undangan dalam menyelesaikan perkara pidana yang ditangani dengan didasarkan pada situasi serta kondisi, yang bertujuan untuk kepentingan secara umum. Sedangkan *restorative justice* secara sederhana dapat dimaknai sebagai suatu upaya untuk menyelesaikan perkara tindak pidana yang melibatkan masyarakat, korban, dan pelaku kejahatan dengan tujuan agar tercipta keadilan bagi seluruh pihak dengan harapan terciptanya suatu keadaan yang sama seperti sebelum terjadinya tindak pidana dan mencegah terjadinya kejahatan lebih lanjut. Sebagai suatu filosofi pemidanaan yang bermartabat, maka didalam implementasinya dibutuhkan suatu konsep yang dapat memiliki suatu legitimasi yang konkrit.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu, *pertama*, bagaimanakah penerapan diskresi penyidik Polri dalam penanganan tindak pidana sebagai upaya mewujudkan *restorative justice*? *Kedua*, bagaimanakah prosedur penyidik Polri dalam melakukan diskresi sebagai upaya mewujudkan *restorative justice*? *Ketiga*, apakah akibat hukum atas diskresi yang dilakukan oleh penyidik Polri terhadap proses penanganan perkara pidana?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah sebagaimana diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini, untuk mengetahui: *pertama*, penerapan diskresi oleh penyidik Polri dalam penanganan tindak pidana sebagai upaya mewujudkan *restorative justice*; *kedua*, prosedur penyidik Polri dalam melakukan diskresi sebagai upaya mewujudkan *restorative justice*; dan *ketiga*, akibat hukum atas

⁷ M. Yahya Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 59

diskresi yang dilakukan oleh penyidik Polri terhadap proses penanganan perkara pidana.

Metode Penelitian

Penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif, yaitu menganalisis suatu permasalahan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸ Penelitian hukum normatif menitikberatkan pada penelitian kepustakaan guna mendapatkan data sekunder sebagai data utamanya.⁹ Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁰ Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Adapun pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka, yaitu mempelajari, menelaah dan menganalisis data sekunder sebagai data utama dalam penelitian ini. Di samping itu juga dilakukan wawancara dengan nara sumber guna melengkapi data dalam penelitian ini. Untuk menganalisis data yang diperoleh, akan digunakan metode deskriptif kualitatif.¹¹ Disebabkan karena penelitian hukum ini bersifat normatif maka diperlukan sebagai premis mayor berupa aturan hukum kemudian pengajuan premis minor yaitu fakta hukum, dari kedua hal tersebut kemudian ditarik konklusi.¹²

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Penerapan Diskresi Penyidik Polri dalam Penanganan Tindak Pidana Sebagai Upaya Mewujudkan *Restorative Justice*

Dasar hukum penerapan diskresi dapat diuraikan sebagai berikut. Sistem peradilan pidana yang dianut oleh KUHAP dan aturan hukum acara pidana yang bersifat khusus, merupakan sistem pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) yang diletakkan di atas prinsip diferensiasi fungsional yakni membedakan antara fungsi dan wewenang dari setiap komponen penegak hukum berdasarkan instansi nya. Sistem peradilan pidana terpadu tersebut, menempatkan segenap aparat penegak hukum pada posisi yang sejajar berdasarkan fungsi dan kewenangan nya.¹³

⁸ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 44

⁹ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, JPT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 25

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2011, hlm. 93

¹¹ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 126

¹² Philipus M. Hadjon, Makalah Pelatihan Argumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Dasar Argumentasi Hukum dan Legal Opinion (Legal Memo), 18 Juni 2004

¹³ Ruslan Renggon, *Hukum Acara Pidana (Memahami Perlindungan HAM dalam Proses Penahanan di Indonesia)*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 164

Polisi adalah aparat penegak hukum jalanan yang langsung berhadapan dengan masyarakat. Peran Polisi secara umum dikenal sebagai pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat yang juga sebagai aparat penegak hukum dalam proses pemiidanaan. Dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari, polisi selalu bercengkrama dan kontak langsung dengan masyarakat sebagai obyek dari tugas pemolisian, artinya dimana ada masyarakat disitu ada polisi yang bertugas untuk menjaga ketertiban dan keamanan dimasyarakat dari segala bentuk kejahatan mulai dari antisipasi atau pencegahan sampai kepada penindakan terhadap suatu kejahatan.¹⁴

Fungsi Kepolisian menurut Pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 adalah “salah satu fungsi pemerintah negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.” Oleh karena itu di dalam rangka penegakan hukum (*Law Enforcement*), Kepolisian mempunyai tugas penyidikan terhadap suatu perkara pidana yang merupakan implementasi dari fungsi Kepolisian tersebut dan amanat dari Pasal 6 ayat (1) UU No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Namun pelaksanaan penyidikan dalam mengungkap suatu perkara pidana pada sub sistem penyidikan oleh Kepolisian tidak selalu mudah untuk dilakukan.¹⁵

Lembaga Kepolisian dalam hal ini secara penuh memiliki peran sebagai ujung tombak dalam upaya penegakan hukum khususnya pada tindak pidana yang mempunyai tugas dan kewenangan atas suatu perbuatan tersebut perlu dihentikan proses penyelesaian perkaranya atau perlu adanya tindak lanjut dalam proses peradilan tindak pidana dengan alasan-alasan tertentu. Aturan perundang-undangan yang menjadi latar belakang atas upaya tersebut ialah Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang berbunyi; “Untuk kepentingan umum dan masyarakat, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri”. Sedangkan pada ayat (2) dalam UU tersebut dijelaskan bahwa pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya para penyidik dari kepolisian memiliki kewenangan melakukan upaya *diskresi* untuk menentukan tindakan yang selanjutnya akan dilakukan. Secara sederhana, dalam memahami konsep *diskresi*

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 175

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 176

pada kepolisian ialah memahami bahwa kepolisian memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan dan/atau memilih berbagai tindakan dalam menyelesaikan perkara tindak pidana yang ditanganinya dengan berdasarkan pada hukum atas dasar situasi dan kondisi, serta menurut pertimbangan dan keputusan hati nurani secara pribadi demi kepentingan umum.¹⁶ Diskresi kepolisian secara tidak langsung dapat dipergunakan dalam penerapan terhadap proses mediasi dalam penanganan perkara antara kedua belah pihak yaitu pelaku dan korban dari suatu perbuatan tindak pidana untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang baik serta untuk mencapai keadilan dan kemanfaatan yang merupakan bagian dari tujuan hukum. Sehingga dalam hal ini polisi dapat menjadi pahlawan bagi bangsanya, dengan membuat pilihan tepat dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai profesi polisi.¹⁷

Kewenangan diskresi yang dimiliki Polisi selaku institusi negara selaku pejabat publik dalam hal penegakan hukum (*Law Enforcement*) sudah tak asing lagi, akan tetapi pada saat seorang penyidik menangani suatu proses perkara pidana, terkadang seorang Penyidik Kepolisian dihadapkan kepada suatu masalah-masalah yang dirasa ringan, kurang efektif dan efisien untuk dilakukannya penyidikan sampai dilimpahkan (P21) ke Penuntut Umum Kejaksaan, dan selanjutnya ke tahap Pengadilan untuk diputus oleh Hakim. Mengingat hal tersebut, maka manfaat diskresi dari Kepolisian ini adalah menjadikan pelaksanaan kebijakan yang didasari oleh profesionalisme dalam bekerja dari Kepolisian yang dituntut untuk bekerja secara maksimal dalam memberikan suatu pelayan, pembinaan serta pengayoman kepada masyarakat luas secara umumnya dan menegakkan hukum secara khususnya dari Polisi lebih efektif dan efisien.¹⁸

Menurut Kapolsek Depok Timur, Sleman, Yogyakarta, Kompol. Drs. Paridal pengertian diskresi adalah “tindakan penyidik menurut penilaiannya sendiri untuk menentukan suatu perkara lanjut ke Pengadilan atau diselesaikan secara kekeluargaan atau dapat juga diartikan suatu kebijaksanaan berdasarkan keluasannya untuk melakukan suatu tindakan atas dasar pertimbangan dan keyakinan dirinya. Jadi diskresi itu dilakukan bukan lepas dari ketentuan hukum tetapi diskresi itu tetap dilakukan dalam kerangka hukum.¹⁹

¹⁶ Sitompul, *Beberapa Tugas dan Peran Polri*, CV. Wanthi Jaya, Jakarta, 2000, hlm. 2.

¹⁷ Satjipto Raharjo, *Membangun Polisi sipil, Perspektif Hukum, Sosial, dan Kemasyarakatan*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2007, hlm. 262

¹⁸ M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Pradanya Paramita, Jakarta, 1991, hlm. 15-16.

¹⁹ Hasil wawancara dengan Kompol Paridal pada 29 November 2019, di Polsek Depok Timur, Sleman, D.I.Y.

Menurut M Faal “diskresi polisi merupakan suatu kebijaksanaan berdasarkan kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan atas dasar pertimbangan dan keyakinan dirinya.” Selanjutnya menurut Faal “apabila kata diskresi itu digabungkan dengan kata Kepolisian, maka istilah menjadi diskresi penyidik”. Yang dapat diartikan suatu kebijaksanaan berdasarkan kekuasaan (*power*) untuk melakukan suatu tindakan atas dasar pertimbangan dan keyakinan dirinya. Jadi, diskresi dikaitkan dengan Kepolisian dan penyidik adalah suatu kebijaksanaan penyidik berdasarkan kekuasaan (*power*) untuk melakukan suatu tindakan atas dasar pertimbangan dan penilaiannya sendiri.²⁰

Konsep mengenai diskresi terdapat dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia terdapat pada Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) yang berbunyi:

“Untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.”

Selanjutnya ayat (2) berbunyi;

“Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta kode etik profesi Kepolisian.”²¹

Pada Bab Penjelasan resmi dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tersebut berbunyi ayat (1) telah dijelaskan lebih lanjut bahwa yang dimaksud “bertindak menurut penilaiannya sendiri” adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta resiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum. Dari penjelasan tersebut mempunyai makna dalam pelaksanaan diskresi tersebut harus didasari aspek kepentingan umum. Meskipun tindakan tersebut dilakukan menurut penilaiannya sendiri harus mempertimbangkan manfaat serta resiko yang timbul setelah tindakan tersebut sesuai dengan kewenangan dan jabatan seorang aparat Kepolisian.²²

Penerapan diskresi oleh polisi juga harus berdasar diskresi dibutuhkan dan dilakukan oleh Polisi karena ia bukan hanya aparat penegak hukum tetapi juga penjaga ketertiban yang bertugas mengusahakan kedamaian (*peacekeeping*) dan ketertiban (*order maintenance*). Peran polisi dalam penegakan hukum seolah - olah diibaratkan bahwa Polisi adalah hukum yang hidup, karena ditangan Polisi inilah

²⁰ M. Faal, *Op. Cit.*, hlm. 20

²¹ Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia terdapat pada Pasal 18 ayat (1) dan (2).

²² Warsito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian Di Indonesia*. Prestasi Pustaka, Jakarta, 2005, hlm. 106

tujuan-tujuan hukum untuk melindungi dan menciptakan keadaan yang aman di dalam masyarakat dapat diwujudkan. Melalui tangan Polisi inilah hal-hal yang bersifat falsafati dalam hukum dapat diwujudkan menjadi nyata, tetapi justru karena sifat pekerjaannya yang demikian itulah, Polisi banyak berhubungan dengan masyarakat dan menanggung resiko mendapatkan sorotan yang tajam pula dari masyarakat yang dilayaninya.²³

Fungsi polisi secara umum adalah untuk menjalankan kontrol sosial masyarakat yang bersifat preventif dan represif, dalam bahasa Perancis dikenal dengan istilah *la police administration*.²⁴ Fungsi tersebut diatur dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan KUHAP. Dalam Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, "Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat".²⁵

Dalam Pasal 4 UU No. 2 Tahun 2002 juga menegaskan "Kepolisian Negara RI bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib, dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia". Dalam melaksanakan tugas pokok tersebut, Pasal 14 ayat (1) Huruf g UU No. 2 Tahun 2012 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dinyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dinyatakan bahwa dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk melakukan beberapa tindakan yang sangat urgen.²⁶

Dalam Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dinyatakan bahwa tindakan lain sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf I adalah sebagai tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat

²³ Chrysnanda Dwilaksana, *Corak Diskresi dalam Proses Penyidikan Kecelakaan Lalu Lintas*, UI, Jakarta, 2001, hlm. 36, dikutip dalam Riswanto, hlm. 86.

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Polisi Sipil Dalam Perubahan Sosial Di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2009, hlm. 28

²⁵ *Op. Cit.*, Made, hlm. 43

²⁶ Koerniatmanto Soetoprawiro, dkk, Sistem Pertanggungjawaban Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia Secara Organisasional Maupun Personal, *Naskah Publikasi*, Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Universitas Katolik Prahayangan, Bandung, 2013, hlm. 22.

sebagai berikut; Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum; Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan; Harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya; Pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan Menghormati hak asasi manusia.

Dalam Pasal 18 ayat (1), Untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Ayat (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal tersebut menjelaskan bahwa anggota Polri dalam melaksanakan tugas memiliki apa yang disebut dengan diskresi. Sehingga dengan dimilikinya kewenangan diskresi dibidang yudisial yang tertuang dalam UU No. 2 Tahun 2002 pada Pasal 18 ayat (1) bahwa "Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri". Tentunya dalam melakukan tindakan tersebut harus sesuai dengan Pasal 4 UU No. 2 Tahun 2002 yaitu dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Pada Pasal 22 ayat (2) huruf b dan c Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dinyatakan bahwa setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk mengisi kekosongan hukum dan memberikan kepastian hukum.²⁷

Pelaksanaan konsep *restorative justice* dalam kasus penggelapan di Polres Sleman adalah bagian dari diskresi kepolisan. Bahwa kasus penggelapan merupakan suatu bentuk kasus yang termasuk dalam delik aduan. Delik aduan terjadi apabila ada pengaduan atau laporan dari orang yang menjadi korban tindak pidana. Misalnya pemerkosaan, pencurian dalam keluarga dan pencurian dalam waktu pisah meja-ranjang. Delik aduan bisa ditarik kembali apabila si pelapor menarik laporannya misalnya karena ada perdamaian atau perjanjian damai yang diketahui oleh penyidik bila telah masuk tingkat penyidikan, oleh jaksa bila telah masuk tingkat penuntutan atau oleh hakim bila masuk persidangan tetapi belum divonis. Penarikan aduan atau laporan biasanya terjadi dalam kasus perkosaan di mana si korban merasa malu atau si pelaku mau menikahi korban. Dalam kasus pencurian dalam keluarga atau pisah meja-ranjang, biasanya alasan keluarga. Kepolisian dalam pelaksanaan tugasnya mengenal istilah diskresi yaitu suatu kekuasaan atau wewenang yang dilakukan berdasarkan hukum atas pertimbangan dan keyakinan serta lebih menekankan pertimbangan-pertimbangan moral dari pada pertimbangan hukum. Diskresi

²⁷ Lihat Surat Edaran Kapolri Nomor : SE/8/VII/2018, 27 Juli 2018.

menyangkut pengambilan keputusan yang tidak terikat oleh hukum, dimana penilaian pribadi juga memegang peranan. Diskresi Kepolisian adalah suatu wewenang menyangkut pengambilan suatu keputusan pada kondisi tertentu atas dasar pertimbangan dan keyakinan pribadi seorang anggota kepolisian.²⁸

Faktor Diperlukannya Penerapan Diskresi dalam Bentuk Mediasi Penal pada Penyelesaian Perkara Tindak Pidana di Polres Sleman

Mediasi merupakan salah satu bentuk dari alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Tujuan dilakukannya mediasi adalah menyelesaikan sengketa antara para pihak dengan melibatkan pihak ketiga yang netral dan imparial. Mediasi dapat mengantarkan para pihak ketiga pada perwujudan kesepakatan damai yang permanen dan lestari, mengingat penyelesaian sengketa melalui mediasi menempatkan kedua belah pihak pada posisi yang sama, tidak ada pihak yang dimenangkan atau pihak yang dikalahkan (*win-win solution*).²⁹

Dalam mediasi para pihak yang bersengketa proaktif dan memiliki kewenangan penuh dalam pengambilan keputusan. Mediator tidak memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan, tetapi ia hanya membantu para pihak dalam menjaga proses mediasi guna mewujudkan kesepakatan damai mereka.³⁰ Penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi sangat dirasakan manfaatnya, karena para pihak telah mencapai kesepakatan yang mengakhiri persengketaan mereka secara adil dan saling menguntungkan. Bahkan dalam mediasi yang gagal pun, di mana para pihak belum mencapai kesepakatan, sebenarnya juga telah merasakan manfaatnya.³¹ Model utama penyelesaian sengketa adalah keinginan dan iktikad baik para pihak dalam mengakhiri persengketaan mereka. Keinginan dan iktikad baik ini, kadang-kadang memerlukan bantuan pihak ketiga dalam perwujudannya. Mediasi merupakan salah satu bentuk penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga.

Dalam rangka menjawab perkembangan kebutuhan hukum masyarakat serta memenuhi rasa keadilan semua pihak, Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku institusi yang diberikan kewenangan selaku penyidik tindak pidana, merasa perlu untuk merumuskan konsep baru dalam sistem penegakan hukum pidana, merasa perlu untuk merumuskan konsep baru dalam sistem penegakan hukum pidana terutama proses penyelidikan dan penyidikan tindak

²⁸ *Ibid.*, Anggaito

²⁹ Bowo, Kepala unit 4 Reskrim Polres Sleman, Faktor diperlukannya mediasi penal dalam penyelesaian perkara pidana penggelapan, wawancara, 24 Desember 2018.

³⁰ *Ibid.*, Bowo

³¹ <http://handarsubhandi.blogspot.com/2014/11/tujuan-dan-manfaat-mediasi.html> Handar Subandi, Diakses pada 25 Desember 2018.

pidana yang mampu mengakomodir nilai-nilai keadilan dalam masyarakat sekaligus memberikan kepastian hukum terutama kepastian proses.³²

Proses penyelesaian perkara pidana dapat dilakukan dengan cara yang sesuai dengan KUHAP dan dapat juga dengan menggunakan proses penyelesaian perkara di luar pengadilan. Pada penerapan mediasi penal pada perkara tindak pidana di Polres Sleman berikut dapat dilihat pada tabel yang ditampilkan. Menurut data hasil Rekapitulasi data penerapan Diskresi dalam Penyelesaian Perkara di Polres Sleman, D.I.Y, sebagai berikut:³³

Rekapitulasi Penerapan Diskresi Dalam Penyelesaian Perkara Satreskrim Polres Sleman Tahun 2019

| No | Bulan | Unit | | | | | Total |
|----------------|-----------|------|----|-----|----|-----|-------|
| | | I | II | III | IV | PPA | |
| 1 | JANUARI | 6 | 5 | 8 | 5 | 6 | 30 |
| 2 | FEBRUARI | 7 | 7 | 10 | 10 | 9 | 43 |
| 3 | MARET | 12 | 11 | 5 | 6 | 6 | 40 |
| 4 | APRIL | 2 | 1 | 1 | 6 | 5 | 15 |
| 5 | MEI | 3 | 4 | 2 | 3 | 7 | 19 |
| 6 | JUNI | 4 | 4 | 3 | 4 | 3 | 18 |
| 7 | JULI | 3 | 4 | 3 | 5 | 4 | 19 |
| 8 | AGUSTUS | 6 | 7 | 2 | 3 | 3 | 21 |
| 9 | SEPTEMBER | 5 | 7 | 3 | 4 | 3 | 22 |
| 10 | OKTOBER | 6 | 5 | 8 | 7 | 5 | 31 |
| 11 | NOVEMBER | 3 | 1 | 9 | 4 | 4 | 21 |
| 12 | DESEMBER | 4 | 5 | 3 | 7 | 1 | 20 |
| TOTAL PER UNIT | | 61 | 61 | 57 | 64 | 56 | 299 |

Sumber : Polres Sleman

Prosedur Penyidik Polri dalam Melakukan Diskresi sebagai Upaya Mewujudkan *Restorative Justice*

Berdasarkan landasan perundang-undangan mengenai tugas dan kewenangan kepolisian didalam membentuk diskresi seperti telah dijelaskan sebelumnya, maka diberitahukan/dipermaikumkan untuk penyelesaian perkara dengan pendekatan *Restorative Justice* agar tidak memunculkan keberagaman administrasi penyelidikan/penyidikan dan perbedaan intepretasi para penyidik serta penyimpangan dalam pelaksanaannya diperlukan pedoman penanganan sebagaimana telah diatur sebagai berikut :³⁴

³² *Ibid.*

³³ Data Satreskrim Polres Sleman

³⁴ Lihat Surat Edaran Kapolri Nomor : SE/8/VII/2018, 27 Juli 2018.

- a. Terpenuhi syarat materil yaitu :
 - 1) Tidak menimbulkan keresahan masyarakat dan tidak ada penolakan masyarakat.
 - 2) Tidak berdampak konflik sosial
 - 3) Adanya pernyataan dari semua pihak yang terlibat untuk tidak keberatan dan melepaskan hak menuntutnya dihadapan hukum.
 - 4) Prinsip pembatas;
 - a) Pada pelaku;
 - i. Pelaku bukan residivis
 - ii. Tingkat kesalahan pelaku relatif tidak berat, yakni kesalahan (*schuld* atau *mensrea* dalam bentuk kesengajaan terutama kesengajaan sebagai maksud atau tujuan)
 - b) Pada tindak pidana dalam proses
 - i. Penyelidikan
 - ii. Penyidikan sebelum SPDP dikirim ke penuntut umum
- b. Terpenuhi syarat formil yaitu :
 - 1) Surat permohonan perdamaian kedua belah pihak (pelapor dan terlapor)
 - 2) Surat pernyataan perdamaian (akte van dading) dan penyelesaian perselisihan para pihak yang berperkara (pelapor dan/atau keluarga pelapor, terlapor dan/atau keluarga terlapor dan perwakilan dari tokoh masyarakat) diketahui oleh atasan penyidik.
 - 3) Berita acara pemeriksaan tambahan pihak yang berperkara setelah dilakukan penyelesaian perkara melalui keadilan restoratif.
 - 4) Rekomendasi gelar perkara khusus yang menyetujui penyelesaian keadilan restoratif
 - 5) Pelaku tidak keberatan atas tanggungjawab, ganti rugi, atau dilakukan dengan sukarela.
 - 6) Semua tindak pidana dapat dilakukan restorative justice terhadap kejahatan umum yang tidak menimbulkan korban jiwa.

Langkah prosedural yang Penyidik ambil dalam menjalankan konsep mediasi penal untuk mewujudkan keadilan restoratif dalam perkara tindak pidana penggelapan sesuai dengan Surat Edaran Kapolri Nomor : SE/8/VII/2018, 27 Juli 2018 :

- 1) Setelah menerima permohonan perdamaian kedua belah pihak (pelapor dan terlapor) yang ditanda tangani diatas materai, dilakukan penelitian administrasi syarat formil penyelesaian perkara melalui keadilan restoratif.
- 2) Permohonan perdamaian setelah persyaratan formil terpenuhi diajukan kepada atasan penyidik untuk mendapatkan persetujuan.
- 3) Setelah permohonan disetujui oleh atasan penyidik (Kabareskrim, Kapolda/Kapolres), kemudian ditetapkan waktu pelaksanaan penandatanganan pernyataan perdamaian.

- 4) Pelaksanaan konferensi yang menghasilkan perjanjian kesepakatan yang ditandatangani semua pihak yang terlibat.
- 5) Membuat nota dinas kepada pengawas penyidik atau kasatker perihal permohonan dilaksanakan gelar perkara khusus untuk tujuan penghentian perkara.
- 6) Melaksanakan gelar perkara khusus dengan peserta pelapor, terlapor dan/atau keluarga terlapor dan perwakilan dari tokoh masyarakat yang ditunjuk oleh penyidik, penyidik yang menangani dan perwakilan dari fungsi pengawas internal dan fungsi hukum dan unsur bila diperlukan.
- 7) Menyusun kelengkapan administrasi dan dokumen gelar perkara khusus serta laporan hasil gelar perkara.
- 8) Menerbitkan surat perintah penghentian penyelidikan/penyidikan dan surat ketetapan penghentian penyelidikan/penyidikan dengan alasan restorative Justice.
- 9) Untuk perkara pada tahan penyelidikan, penyidik menerbitkan surat perintah penghentian penyelidikan dan surat ketetapan penyelidikan yang ditanda tangani oleh :
 - a) Direktur Reserse Kriminan pada tingkat Mabes Polri,
 - b) Direktur Reserse Kriminal pada tingkat Polda.
 - c) Kapolres pada tingkat Polres dan Polsek.
- 10) Untuk perkara pada tahap penyidikan, penyidik menerbitkan surat perintah penghentian penyidikan dan surat ketetapan penghentian penyidikan ditanda tangani oleh :
 - a) Direktur Reserse Kriminan pada tingkat Mabes Polri,
 - b) Direktur Reserse Kriminal pada tingkat Polda.
 - c) Kapolres pada tingkat Polres dan Polsek.
- 11) Mencatatkan ke dalam buku register baru B-19 sebagai perkara restoratif dihitung sebagai penyelesaian perkara.

Akibat Hukum atas Diskresi yang dilakukan oleh Penyidik Polri terhadap Proses Penanganan Perkara Pidana

Bahwa dengan diterapkannya Diskresi Kepolisian telah berakibat pada implikasi terhadap hukum, artinya dengan dilaksanakannya Diskresi Kepolisian maka hukum yang ada akan berbenturan dengan realita kehidupan masyarakat. Dalam hal ini apabila hukum merupakan solusi pemecahan atas permasalahan yang paling tepat dari semua alternatif pemecahan yang ada, maka ketentuan hukum itulah yang akan diterapkan. Sebaliknya bila ketentuan hukum itu tidak akan menguntungkan, terlebih lebih lagi bila justru akan menimbulkan situasi dan kondisi yang lebih buruk dari sebelumnya, maka ketentuan hukum itu tidak akan diterapkan alias dikesampingkan. Sebagai contoh anggota satuan lalu lintas Polsek Depok Timur pernah mengatur lalu lintas tentang garis jalan yang tidak terputus putus namun terpaksa harus dilanggar oleh pengguna jalan karena adanya hambatan truk mogok didepannya. Ketentuan lalu lintas ini pada situasi

dan kondisi yang demikian tidak dapat diterapkan, sebab bila diterapkan justru akan menimbulkan situasi dan kondisi lalu lintas yang semakin buruk yang selanjutnya akan berkembang menjadi terganggunya stabilitas keamanan dan kesejahteraan masyarakat.³⁵

Penutup

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, maka kesimpulan dalam penelitian ini yaitu. *Pertama*, Faktor yang mendorong penyidik dalam menggunakan wewenang diskresinya pada saat penyidikan terhadap suatu tindak pidana di lingkungan hukum Polres Sleman adalah; Faktor internal yang berupa; substansi peraturan perundang-undangan; instruksi dari pimpinan; penyidik sebagai penegak hukum; situasi dalam penyidikan, faktor eksternal yang mendorong diskresi penyidik ialah dukungan dari masyarakat. *Kedua*, penerapan diskresi melalui pendekatan *Restorative justice* menjadi hal penting sebagai wujud mekanisme informal dan non ajudikatif dalam menangani konflik atau permasalahan kejahatan dimana pelaku, korban dan masyarakat mengambil peranan penting dalam pengambilan keputusan. Pendekatan *Restorative justice* bertujuan untuk merubah pengarahannya hukum pidana dengan merubah fokusnya pada kebutuhan korban dan perbaikan ketertiban masyarakat dibandingkan dengan mudahnya mempidanakan seseorang. *Ketiga*, akibat hukum dari pelaksanaan diskresi kepolisian adalah aturan hukum bukan menjadi sebuah pilihan utama dalam penegakan hukum. Hal ini dikarenakan karena tauran aturan hukum juga tidak sepenuhnya mengakomodir dan tidak selalu dapat memecahkan permasalahan masyarakat secara sempurna. Faktanya hukum memang memiliki keunggulan komparatif, namun juga mempunyai kelemahan kelemahan secara mendasar yang tidak dapat diabaikan, serta dapat diandalkan untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi masyarakat.

Saran yang diberikan sebagai berikut. *Pertama*, sekalipun kewenangan diskresi yang dimiliki Polisi begitu luas, namun dalam melaksanakan kewenangan tersebut Polisi tidak boleh sewenang-wenang, tetapi hendaknya tetap dalam batas-batas yang telah ditentukan oleh hukum. Dalam konteks studi kasus pada lingkungan Polres Sleman, Pimpinan anggota kepolisian pada wilayah hukum Sleman diharapkan selalu melakukan pengawasan melekat terhadap pelaksanaan tugas polisi di lapangan. *Kedua*, dalam penerapan diskresi, anggota kepolisian khususnya anggota kepolisian pada wilayah hukum Polres Sleman dan Polsek Depok Timur, Sleman dapat lebih menekankan penerapan

³⁵ Hasil Studi Kasus pada wilayah Polres Sleman pada 29 November 2019.

restorative justice melalui kewenangan diskresi seperti mediasi dengan melibatkan masyarakat yang terkait.

Daftar Pustaka

Buku

- Achjani Zufa, Eva, *Pergeseran Paradigma Pemidanaan*, Lubuk Agung, Bandung, 2011.
- Faal, M., *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*. Jakarta: Pradanya Paramita, 1991.
- Fajar ND., Mukti dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.
- Hadi Utomo, Warsito, *Hukum Kepolisian Di Indonesia*. Prestasi Pustaka. Jakarta, 2005.
- Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2011.
- Rahardjo, Satjipto, *Polisi Sipil Dalam Perubahan Sosial Di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2009.
- _____, *Membangun Polisi sipil, Perspektif Hukum, Sosial, dan Kemasyarakatan*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2007.
- Renggong, Ruslan, *Hukum Acara Pidana (Memahami Perlindungan HAM dalam Proses Penahanan di Indonesia)*, Kencana, Jakarta. 2014.
- Sitompul, *Beberapa Tugas dan Peran Polri*, CV. Wanthy Jaya, Jakarta, 2000.
- Syamsudin, M., *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Yahya Harahap, M., *Beberapa Tinjauan mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.

Peraturan Perundang-undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Surat Edaran Kapolri Nomor : SE/8/VII/2018 tanggal 27 Juli 2018.

Makalah/Jurnal/Media Massa

- Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Semarang : BP UNDIP cetakan ke-3, 2000.
- Koerniatmanto Soetoprawiro, Dkk, *Sistem Pertanggungjawaban Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia Secara Organisasional Maupun Personal*, Naskah Publikasi, Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Universitas Katolik Prahayangan, Bandung, 2013
- <http://handarsubhandi.blogspot.com/2014/11/tujuan-dan-manfaat-mediasi.html> Handar Subandi, Diakses pada 25 Desember 2019.

Chrysnanda Dwilaksana, *Corak Diskresi dalam Proses Penyidikan Kecelakaan Lalu Lintas*, UI, Jakarta, 2001.

Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia Sekolah Staf dan Pimpinan, *Polmas Sebagai Implementasi Community Policing Bagaimana Menerapkannya?*.

Hasil Narasumber

Bowo, Kepala unit 4 Reskrim Polres Sleman, Faktor diperlukannya mediasi penal dalam penyelesaian perkara pidana penggelapan, *wawancara*, 24 Desember 2018.

Hasil wawancara dengan Kompiler Paridal pada 29 November 2019, di Polsek Depok Timur, Sleman, D.I.Y.

Efektivitas Kasasi Demi Kepentingan Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana

Muhammad Ridha

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta Indonesia
ridhamuh96@gmail.com

Abstract

This study aims to analyze the effectiveness of extraordinary cassation legal remedies for the sake of the law and examine the revitalization of extraordinary cassation legal remedies for legal purposes in the future criminal justice system. This research is a normative juridical law research that uses a statutory approach to analyze the legal issues raised. The results of this study indicate that first, the ineffectiveness of legal remedies in the form of cassation for the sake of the law is caused by the substance of the article that regulates the legal remedies that are essentially aimed at protecting and safeguarding the rights of the convict. Second, the effort to revitalize the Criminal Procedure Code is aimed at making extraordinary legal efforts in the form of cassation for the sake of the law run effectively, namely by returning the right to legal remedies for cassation for the sake of the law to the public prosecutor, and revising the article that became the root of the problem of ineffectiveness.

Key Words: Cassation for the Interest of the law, criminal justice system, effectivity

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektifitas upaya hukum luar biasa kasasi demi kepentingan hukum dan mengkaji revitalisasi upaya hukum luar biasa kasasi demi kepentingan hukum dalam sistem peradilan pidana yang akan datang. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan untuk menganalisis permasalahan hukum yang diangkat. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa *pertama*, ketidakefektifan upaya hukum berupa kasasi demi kepentingan hukum disebabkan oleh substansi pasal yang mengatur upaya hukum tersebut pada hakekatnya bertujuan melindungi dan menjaga hak terpidana. *Kedua*, upaya merevitalisasi kembali Kitab Hukum Acara Pidana bertujuan agar upaya hukum luar biasa berupa kasasi demi kepentingan hukum dapat berjalan efektif, yaitu dengan cara mengembalikan hak upaya hukum kasasi demi kepentingan hukum tersebut kepada jaksa penuntut umum, dan merevisi pasal yang menjadi akar permasalahan ketidakefektifan tersebut.

Kata-kata Kunci: Efektivitas; kasasi demi kepentingan hukum; sistem peradilan pidana

Pendahuluan

Indonesia sebagai negara hukum telah menjamin warga negaranya berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, sebagaimana diatur dalam Konstitusi Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya, Indonesia sebagai negara hukum, terutama dalam arti mateiil, melihat bahwa hukum itu bukan hanya yang secara formal ditetapkan oleh lembaga legislatif, melainkan yang memiliki nilai keadilannya dijadikan hal penting.¹ Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa hukum yang secara formal belum tentu mempunyai nilai-nilai keadilan sehingga untuk mencapai nilai keadilan dalam hal ini hakim dituntut untuk dapat menggali nilai-nilai dan rasa keadilan yang tumbuh dan hidup dalam masyarakat.

Perlindungan terhadap segenap bangsa Indonesia melalui perangkat hukum merupakan hal mutlak yang harus diwujudkan sehingga tidak ada artinya melindungi segenap bangsa dan tumpah darah jika ternyata masih ada penderitaan dirasakan rakyat berupa ketimpangan hak yang mencerminkan ketidaksejahteraan dan keadilan seluruh rakyat Indonesia.² Hal tersebut terjadi salah satunya disebabkan penegakan hukum tidak dilandasi oleh perangkat hukum yang tidak berorientasi pada nilai keadilan.³

Penegakan hukum merupakan salah satu cara untuk menciptakan tata tertib, keamanan dan ketentraman di masyarakat, sebagai usaha pencegahan maupun pemberantasan atau penindakan setelah terjadinya pelanggaran hukum.⁴ Penegakan hukum merupakan tugas negara yang salah satu perwujudan dengan membentuk lembaga peradilan yang sekaligus diharapkan dapat melakukan koreksi dan rekoreksi terhadap hukum positif yang berlaku sesuai perkembangan zaman yang diharapkan dapat mencerminkan nilai keadilan.⁵ Jadi, hakim dalam memutus harus mengandung rasa keadilan bagi masyarakat. Namun dalam prakteknya, kekeliruan dan kekhilafan hakim dalam suatu putusan bukti nyata bahwa hakim sebagai manusia yang tidak luput dari kesalahan. Oleh sebab itulah dalam sistem peradilan pidana seseorang terpidana dijamin haknya untuk mendapatkan pembelaan dan melakukan pembelaan sejak

¹ Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 187-188

² Ridwan, Kebijakan Penegakan Hukum Pidana Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, *Jurnal Jure Humano*, Volume Nomor 1, 2009, hlm. 74

³ Dahlan, *Problematika Keadilan Dalam Penerapan Pidana Terhadap Penyalahgunaan Narkotika*, Deepublish, Yogyakarta, 2017, hlm. 1

⁴ Ratna Nurul Aflah, *Barang Bukti Dalam Proses Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 6

⁵ *Op. Cit.*, *Problematika Keadilan Dalam Penerapan Pidana Terhadap Penyalahgunaan Narkotika*, Deepublish, Yogyakarta, 2017, hlm. 2

tahap penyidikan hingga tahap pengajuan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung, bahkan upaya hukum guna membela hak-hak terpidana merupakan hak yang vital dan dijamin dalam perlindungan Hak Asasi Manusia.

Sistem peradilan pidana membuka ruang bagi para pihak yang berperkara untuk tidak menerima putusan atau untuk membela diri dari putusan hakim yang dinilai tidak sesuai yang diharapkannya yakni berupa upaya hukum. Upaya hukum merupakan sarana untuk melaksanakan hukum, yaitu hak terpidana atau jaksa penuntut umum untuk tidak menerima penerapan atau putusan-putusan pengadilan karena tidak merasa puas dengan penetapan atau putusan tersebut.⁶ Terkait hal ini, Pasal 1 butir 12 KUHAP menyatakan bahwa hak terdakwa atau penuntut umum untuk tidak menerima putusan pengadilan yang berupa perlawanan atau banding atau kasasi atau hak terpidana untuk mengajukan permohonan peninjauan kembali dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang.⁷

Upaya hukum yang diatur dalam KUHAP dibagi menjadi dua bagian yakni, upaya hukum biasa yang meliputi banding dan kasasi, serta upaya hukum luar biasa berupa kasasi demi kepentingan hukum dan peninjauan kembali. Upaya hukum luar biasa merupakan pengecualian dan penyimpangan dari upaya hukum biasa, upaya banding dan kasasi.⁸ Dalam kaitannya dengan upaya hukum selain hak terpidana, jaksa penuntut umum juga diberi hak untuk tidak menerima putusan-putusan pengadilan yang dinilai tidak sesuai dengan apa yang diharapkan yaitu upaya hukum luar biasa berupa kasasi demi kepentingan hukum (selain banding dan kasasi).

Upaya hukum luar biasa yaitu kasasi yang diajukan demi kepentingan hukum yang diatur dalam KUHAP pada bab XVIII bagian kesatu dari Pasal 259 sampai Pasal 262 KUHAP. Kasasi tersebut dapat diajukan terhadap semua putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang hanya dapat diajukan jaksa penuntut umum. Tujuan jaksa penuntut umum mengajukan kasasi tersebut adalah untuk menjaga kepentingan terpidana, sebab putusan kasasi demi kepentingan hukum tidak boleh merugikan pihak yang berkepentingan (terpidana) dimana hukuman yang akan dijatuhkan oleh Mahkamah Agung atas permintaan kasasi demi kepentingan hukum oleh jaksa penuntut umum tidak

⁶ Andi Hamzah, Irdan Dahlan, *Upaya-Upaya Hukum Dalam Perkara Pidana*, Bina Aksaran, Jakarta, 1987, hlm. 3

⁷ Andi Sofyan dan Abdul Asis, *Hukum Acara Pidana Suatu Pengantar*, Prenamedia Group, Jakarta, 2014, hlm. 268. lihat juga Undang-Undang No 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Pasal 1 butir 12

⁸ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, Peninjauan Kembali*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 607

boleh lebih berat dari hukuman semula yang telah dijatuhi dan mempunyai kekuatan hukum yang tetap.⁹

Pada dasarnya ketentuan upaya hukum kasasi demi kepentingan hukum didapatkan dari sistem hukum Belanda, yang mana jika disandingkan dengan kewenangannya, tentu tidak dimiliki oleh kejaksaan selaku penuntut, namun dimiliki oleh kejaksaan pada Mahkamah Agung (*parket bij de hoge raad*) seakan-akan seperti lembaga yang dipimpin oleh jaksa agung (*procureur generaal*). Lembaga *parket bij de hoge raad* atau biasa disebut kejaksaan pada Mahkamah Agung ini tidak memiliki fungsi penuntutan yang mana berbeda dengan kejaksaan agung yang memiliki fungsi sebagai penuntut.

Lembaga kejaksaan pada Mahkamah Agung diberi pengecualian khusus terhadap kejahatan berat yang dilakukan oleh kerajaan atau pejabat negara dengan proses penuntutannya langsung dihadapan Mahkamah Agung (*forum privilegiatum*). Di samping itu, lembaga *parket bij de hoge raad* mempunyai kewenangan utama berupa memberikan pendapat hukum kepada Mahkamah Agung dalam setiap perkara kasasi. Dengan demikian, kasasi demi kepentingan hukum (*cassatie in het belang der wet*) dapat juga menjadi penuntut jika terdapat hakim yang melakukan pelanggaran berat yang dapat berakibat pemberhentian jabatan dan untuk perkara pidana dilakukan penuntutan oleh jaksa yang berada Menteri Kehakiman.¹⁰

Kasasi demi kepentingan hukum merupakan upaya hukum terakhir yang dapat dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum dalam Sistem Peradilan Pidana. Namun dalam perjalanannya, semenjak diaturnya kasasi demi kepentingan hukum didalam KUHAP, ternyata tidak begitu efektif. Hal ini terlihat dari beberapa putusan pengadilan yakni putusan No.186 K/Kr/1979 dan putusan No. 1828 K/Pid/1989¹¹, yaitu Jaksa Penuntut Umum memilih upaya hukum biasa yakni kasasi, bahkan Jaksa Penuntut Umum dapat melampaui aturan dalam KUHAP yaitu upaya hukum luar biasa berupa peninjauan kembali.

Beberapa putusan pengadilan yang mengabulkan Jaksa Penuntut Umum melakukan upaya hukum peninjauan kembali yakni untuk pertama kalinya Mahkamah Agung menerima peninjauan kembali oleh Jaksa Penuntut Umum dengan terdakwa Muchtar Pakpahan yang Nomor Perkara: 55K/Pid/1996, 25 Oktober 1996, kemudian putusan perkara Pollycarpus No. 109 PK/Pid/2007 serta

⁹ *Op. Cit.*, hlm.287-288

¹⁰ Monica Sara Konardi, "Upaya Hukum Kasasi Demi Kepentingan Hukum Di Indonesia", *Jurnal Hukum Universitas Atma Jaya*, Yogyakarta, 2017, hlm. 4-5 di akses melalui website <http://e-journal.uajy.ac.id/12142/1/JURNAL%20HK11433.pdf> pada tanggal 25 Deseber 2020 pukul 18.00

¹¹ <https://www.google.com/amp/s/krupukulit.com/2013/03/19/tinjauan-kritis-atas-peran-kepala-kejaksaan-tinggi-dalam-upaya-hukum-di-dalam-ruu-kuhap/amp> di akses pada pukul 0.30 tanggal 02 januari 2021

putusan perkara Djoko Tjandra No. 12 PK/Pid.Sus/2009. Ini menunjukkan Jaksa Penuntut Umum tidak mematuhi pedoman hukum acara mengingat sudah jelas secara limitatif yang dapat mengajukan upaya hukum peninjauan kembali yakni terpidana dan ahli warisnya. Selain itu, jika ditinjau lagi dimana Jaksa Penuntut Umum yang mengajukan upaya hukum luar biasa yakni peninjauan kembali, semestinya menggunakan instrumen upaya hukum kasasi demi kepentingan hukum. Oleh sebab itulah penulis ingin menganalisis lebih dalam terkait efektivitas upaya hukum luar biasa kasasi demi kepentingan hukum dalam sistem peradilan pidana.

Rumusan Masalah

Pertama, bagaimana efektivitas upaya hukum luar biasa kasasi demi kepentingan hukum dalam sistem peradilan pidana? *Kedua*, bagaimana merevitalisasikan upaya hukum luar biasa kasasi demi kepentingan hukum dalam sistem peradilan pidana yang akan datang?

Tujuan Penelitian

Pertama, untuk mengetahui efektivitas upaya hukum luar biasa demi kepentingan hukum dalam sistem peradilan pidana. *Kedua*, untuk merevitalisasikan upaya hukum luar biasa kasasi demi kepentingan hukum dalam sistem peradilan pidana yang akan datang.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).¹² Data penelitian ini diperoleh melalui studi kepustakaan dan studi dokumen yang kemudian dianalisis secara kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Efektivitas Upaya Hukum Luar Biasa Kasasi Demi Kepentingan Hukum dalam Sistem Peradilan Pidana

Sistem peradilan pidana merupakan sebuah lembaga yang memerankan fungsinya sebagai sarana menyelesaikan konflik antara kedua pihak, dan juga menegakkan kebenaran dan keadilan.¹³ Pada hakekatnya, sistem peradilan

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 22

¹³ Mahrus Ali, "Sistem Peradilan Pidana Progresif: Alternatif Dalam Penegakan Hukum Pidana", *Jurnal Hukum*, Vol. 14 No. 2, 2007, hlm. 211

pidana identik dengan sistem penegakan hukum pidana¹⁴, dimana untuk menjalankan fungsinya, sistem peradilan pidana memerlukan beberapa sub sistem yang saling berkaitan yakni sub kepolisian, sub kejaksaan dan sub pengadilan yang akan menanggulangi kejahatan serta mengendalikan terjadinya kejahatan, agar berada dalam batas-batas toleransi yang dapat diterimanya.¹⁵

Setelah disepakatinya sistem peradilan pidana sebagai sarana menyelesaikan sebuah konflik, tentu memerlukan pedoman dalam menjalankan fungsinya agar tidak terjadi kesewenang-wenangan antara penegak hukum dengan masyarakat sipil (pihak yang berkepentingan). Dari sinilah pemerintah membentuk sebuah aturan atau pedoman bagi para penegak hukum yang berada dalam ranah sistem peradilan pidana agar berada dalam batasan-batasan yang diberikan oleh perundang-undangan.

Di dalam menegakkan dan mewujudkan keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum, tindakan penegak hukum secara formal harus ada pengaturannya agar tindakannya tidak kontradiktif dengan undang-undang, yaitu tidak hanya mengacu kepada ketentuan hukum pidana materiil (KUHP), namun juga perlu mengacu pada hukum pidana formil. Hukum pidana formil tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang mengatur ketentuan-ketentuan suatu proses beracara dalam rangka penegakan hukum pidana materiil (KUHP).

Moeljatno yang menyatakan bahwa hukum acara pidana merupakan bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara yang memberikan dasar-dasar dan aturan yang menentukan dengan cara dan prosedur macam apa ancaman pidana yang ada pada suatu perbuatan pidana dapat dilaksanakan apabila ada sangkaan bahwa orang telah melakukan delik tersebut.¹⁶ Jadi, hukum acara pidana digunakan untuk menegakkan, mempertahankan atau menjaga agar ketentuan hukum pidana materiil dapat dilaksanakan mengingat tanpa adanya hukum acara pidana, ketentuan hukum pidana materiil hanya merupakan ketentuan tertulis yang kosong belaka atau menjadi peraturan yang mati.¹⁷

Lahirnya KUHAP tersebut menggantikan *Het Herziene Inlandsch Reglement (HIR)* sebagai payung hukum acara pidana di Indonesia mengingat kejamnya aturan dalam *HIR* seperti penangkapan yang berkepanjangan tanpa akhir,

¹⁴ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana Tentang Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, BP Universitas Diponegoro, Semarang, 2007, hlm. 19-26

¹⁵ Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Cet Pertama, Buku Kedua, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 140

¹⁶ Moeljatno, *Azaz-Azaz Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1995, hlm. 1-6

¹⁷ Didik Edro Purwoleksono, *Hukum Acara Pidana*, Airlangga University Press, Surabaya, 2015, hlm. 13

penahanan tanpa surat perintah, dan tanpa penjelasan kejahatan yang dituduhkan, serta aturan pemerasan atau pengakuan secara paksaan.¹⁸ Oleh karena itu, Kehadiran KUHAP bertujuan untuk mengoreksi pengalaman praktik peradilan masa lalu yang penuh dengan kesesatan yang tidak sejalan dengan hak asasi manusia, sekaligus memberi legislasi hak asasi manusia kepada tersangka atau terdakwa untuk membela kepentingannya di dalam proses hukum. KUHAP yang berlaku sekarang ini mengatur mulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, peradilan, acara pemeriksaan, banding di Pengadilan Tinggi, serta kasasi di Pengadilan Negeri dan juga peninjauan kembali ke Mahkamah Agung.¹⁹

KUHAP mengatur ketentuan terkait upaya hukum dalam Bab XVII dan XVIII KUHAP. Upaya hukum merupakan segala usaha untuk mencapai tujuan hukum benar-benar berjalan sebagaimana mestinya dan untuk mencegah adanya kekeliruan atau kekhilafan hakim dalam suatu keputusan hakim.²⁰ Sudikno Mertokusumo mengemukakan upaya hukum atau alat untuk mencegah atau memperbaiki kekeliruan dalam suatu putusan.²¹ Dengan demikian, upaya hukum diberikan kepada tersangka/terpidana dan juga penuntut umum untuk tidak menerima atau melakukan perlawanan terhadap putusan hakim secara berjenjang atau bertingkat berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang.²²

Upaya hukum yang telah ditetapkan oleh undang-undang ada dua jenis, *pertama*, upaya hukum biasa yang terdiri dari banding dan kasasi, *kedua*, upaya hukum luar biasa berupa kasasi demi kepentingan hukum dan peninjauan kembali.²³ Upaya hukum biasa adalah upaya hukum terhadap keputusan yang belum dilaksanakan dan penggunaan salah satu dari upaya hukum itu dapat menanggulangi eksekusi hukuman. Sedangkan upaya hukum luar biasa dapat ditempuh setelah upaya-upaya hukum lainnya telah dipergunakan sehingga putusan pengadilan dapat dilaksanakan.²⁴

Muhammad Taufik Makarao dan Suhasril memiliki pendapat yang berbeda terkait dengan upaya hukum tersebut, yaitu *pertama*, upaya hukum biasa diajukan terhadap putusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap, sedangkan upaya hukum luar biasa diajukan terhadap putusan pengadilan

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 48-49

¹⁹ Andi Sofyan dan Abd Asis, *Hukum Acara Pidana Suatu Pengantar*, Edisi Kedua, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 48

²⁰ Ramiyanto, *Upaya-Upaya Hukum Perkara Pidana Di Dalam Hukum Positif dan Perkembangannya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2019, hlm. 5

²¹ *Ibid.*, hlm. 7

²² Rocky Marbun, Deni Bram dkk, *Kamus Hukum Lengkap*, Transmedia Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 322

²³ *Ibid*

²⁴ *Op. Cit.*, Ramiyanto, *Upaya-Upaya Hukum Perkara Pidana...*, hlm. 11

yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. *Kedua*, upaya hukum biasa tersebut tidak memerlukan syarat-syarat yang bersifat khusus atau syarat-syarat tertentu, sedangkan upaya hukum luar biasa hanya dapat diajukan dengan syarat-syarat khusus atau syarat-syarat tertentu. *Ketiga*, upaya hukum biasa tidak selamanya ditujukan ke Mahkamah Agung, sedangkan upaya hukum luar biasa diajukan kepada Mahkamah Agung dan diperiksa serta diputus Mahkamah Agung sebagai instansi pertama dan terakhir.²⁵

Upaya hukum biasa, sebagaimana disebutkan di atas, dilakukan pada pengadilan tingkat pertama (*banding*) dan pengadilan tingkat tinggi (*kasasi*), dan upaya hukum luar biasa dilakukan pada tingkat Mahkamah Agung. Namun dalam pembahasan ini lebih kepada upaya hukum luar biasa yakni kasasi demi kepentingan hukum. Kasasi demi kepentingan hukum merupakan salah satu dari upaya hukum luar biasa, yang mana merupakan pengecualian dari upaya hukum biasa. Upaya ini diajukan terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.²⁶

Kasasi demi kepentingan hukum merupakan hak yang dapat diajukan oleh Jaksa Penuntut Umum yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali terhadap putusan Mahkamah Agung. Secara formal kasasi demi kepentingan hukum diatur dalam Pasal 259 KUHAP, yang menentukan bahwa demi kepentingan hukum terhadap semua putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dari pengadilan lain selain dari pada Mahkamah Agung, dapat diajukan satu kali permohonan kasasi oleh Jaksa Agung. Selain itu, putusan kasasi demi kepentingan hukum tidak boleh merugikan pihak yang berkepentingan.²⁷

Definisi pihak kepentingan di dalam pasal tersebut masih abu-abu mengingat dalam konsideran KUHAP, pihak yang berkepentingan disini selain terdakwa juga Jaksa Penuntut Umum. Terkait hal ini, untuk mencari siapa sebenarnya pihak yang berkepentingan yang diatur dalam pasal tersebut, M. Yahya Harahap mengemukakan bahwa pihak yang berkepentingan ada pada terpidana yang tidak boleh dirugikan putusan kasasi demi kepentingan hukum.²⁸ Lebih lanjut Adami Chazawi berpendapat bahwa kasasi demi kepentingan hukum tidak boleh mengubah amar putusan pembebasan menjadi pidana, termasuk juga putusan lepas dari segala tuntutan hukum.²⁹ Jadi, yang menjadi

²⁵ *Ibid*

²⁶ YLBHI dan PSHK, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 2007, hlm. 252

²⁷ *Ibid*, lihat juga penjelasan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana pada Pasal 259

²⁸ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, kasasi dan Peninjauan Kembali)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 610

²⁹ Adami Chazawi, *Lembaga Peninjauan Kembali (PK) Perkara Pidana (Penegakan Hukum Dalam Penyimpangan Praktik & Peradilan Sesat)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 107

pointnya yakni kasasi demi kepentingan hukum ini semata-mata hanya kepentingan hukum agar menjadikan satu kesatuan penafsiran undang-undang serta adanya kesatuan dalam cara melaksanakan undang-undang.³⁰

Didalam perjalanannya, upaya hukum kasasi demi kepentingan hukum ini tidak berjalan begitu efektif sebagaimana upaya hukum lainnya yang diatur di dalam KUHAP. Ketidakefektifan kasasi demi kepentingan hukum ini bisa dilihat dari historisnya yang dimana digunakan hanya beberapa kali, yaitu putusan pengadilan yakni putusan No.186 K/Kr/1979 dan putusan No. 1828 K/Pid/1989³¹, Penuntut Umum memilih upaya hukum biasa yakni kasasi, bahkan Jaksa Penuntut Umum dapat melampaui ketentuan didalam KUHAP, yakni upaya hukum luar biasa berupa peninjauan kembali.

Ketidakefektifan upaya hukum luar biasa berupa kasasi demi kepentingan hukum ini bukan karena tidak banyaknya perkara yang dapat diajukan kasasi demi kepentingan hukum mengingat sangat banyak putusan pengadilan tingkat pertama maupun banding yang dapat diajukan kasasi demi kepentingan hukum.³² Misalnya yaitu kasus Djoko Tjandra yang diadili di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, yang mana amar putusanya membebaskan Djoko Tjandra, lalu Jaksa Penuntut Umum menolak putusan Pengadilan Negeri dan melakukan upaya hukum biasa yakni banding kepada Pengadilan Tinggi, namun hasil putusanya juga senada dengan Pengadilan Negeri yakni bebas, kemudian Jaksa Penuntut Umum kembali mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung dan hasil putusannya juga menguatkan putusan sebelumnya.³³ Selanjutnya, Jaksa Penuntut Umum mengajukan peninjauan kembali terhadap putusan pembebasan Djoko Tjandra dalam kasus korupsi cessie Bank Bali dimana hakim menjatuhkan vonis 2 tahun dan denda 15 juta dengan hukuman tambahan perampasan uang sebesar Rp. 546.000.000.000,00.³⁴

Pemaparan kasus di atas menunjukkan bahwa Jaksa Penuntut Umum lebih memilih mengajukan upaya hukum peninjauan kembali daripada menggunakan upaya hukum kasasi demi kepentingan hukum, sebagaimana yang disampaikan oleh Andi M. Taufik (Kasubdit Upaya Hukum, Eksekusi dan Eksaminasi pada Jampidum Kejagung RI) bahwa, terhadap putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum, dalam pratiknya Jaksa Agung cq Jaksa/Penuntut Umum tidak

³⁰ Andi Hamzah dan Irdan Dahlan, *Upaya-Upaya Hukum Dalam Perkara Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 113

³¹ [https://www.google.com/amp/s/krupukulit.com/2013/03/19/tinjauan-kritis-atas-peran-kepala-kejaksaan-tinggi-dalam-upaya-hukum-di-dalam-ruu-kuhap/amp](https://www.google.com/amp/s/krupukulit.com/2013/03/19/tinjauan-kritis-atas-peran-kepala-kejaksaan-tinggi-dalam-upaya-hukum-di-dalam-ruu-kuhap/) di akses pada pukul 0.30 tanggal 02 januari 2021

³² *Ibid*

³³ Aqshal Muhammad Arsyah, Cora Kristin Mulyani dkk, *Kajian Labirin Hukum Penyelesaian Kasus Djoko Tjandra*, Dewan Mahasiswa Justicia Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2020, hlm. 6-7

³⁴ *Ibid*

menggunakan haknya berupa kasasi demi kepentingan hukum dan lebih menggunakan upaya hukum luar biasa yakni peninjauan kembali. Hal ini dikarenakan Jaksa/Penuntut Umum berpendapat bahwa semua unsur pasal yang didakwakan kepada terdakwa telah dapat dibuktikan di depan persidangan sehingga harus ada pemidanaan terhadap terdakwa bukan putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum³⁵ Hal inilah yang menjadikan tidak efektif upaya hukum kasasi demi kepentingan hukum, dimana seharusnya bisa digunakan sebagai senjata pamungkas bagi Jaksa Penuntut Umum untuk melakukan upaya hukum atas putusan pengadilan terdahulu yang dinilai tidak menerapkan hukum sebagaimana mestinya dan mungkin juga adanya kekhilafan hakim, justru jaksa penuntut umum lebih memilih untuk menempuh upaya hukum terakhir yakni peninjauan kembali.

Ketidakefektifan kasasi demi kepentingan hukum tersebut terletak pada substansi kasasi demi kepentingan hukum itu sendiri yang mana dalam hirarkinya bertujuan melindungi dan menjaga hak terpidana.³⁶ Dalam artian bahwa putusan kasasi demi kepentingan hukum tidak boleh merugikan pihak terpidana sehingga putusan pengadilan yang berupa pemidanaan, pembebasan atau pelepasan dari segala tuntutan hukum tidak akan berubah, meskipun putusan-putusan tersebut setelah dilakukan pemeriksaan kasasi demi kepentingan hukum oleh Mahkamah Agung kemudian ternyata dianggap sebagai tidak benar, khususnya dalam kasus Djoko Tjandra yang pada pengadilan negeri sampai pengadilan tinggi dan di perkuat putusannya di Mahkamah Agung dengan pembebasan, namun dalam dakwaan Jaksa Penuntut Umum telah membuktikan Djoko Tjandra terbukti melakukan tindak pidana korupsi, sehingga upaya hukum kasasi demi kepentingan hukum tidak dapat merubah putusan tersebut.³⁷ Oleh sebab itulah penyebab dari ketidakefektifan instrumen ini (kasasi demi kepentingan hukum) beranjak dari putusan bebas di tingkat *judex facti* yang dipandang mengandung kesalahan sehingga jaksa penuntut umum dianggap tidak perlu mengajukan kasasi demi kepentingan umum yang pada akhirnya tidak memiliki dampak apapun terhadap terdakwa. Jadi, penyebab jaksa penuntut umum tidak melakukan kewenangannya berupa upaya hukum kasasi demi kepentingan umum adalah ketentuan didalam KUHAP yang mengatur hal tersebut masih kurang jelas sehingga menghambat terwujudnya keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

³⁵ Ristu Darmawan dalam Tesisnya, *Upaya Hukum Luar Biasa Peninjauan Kembali Terhadap Putusan Bebas Dalam Perkara Pidana*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 112

³⁶ *Op. Cit.*, YLBHI dan PSHK, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*, hlm. 252

³⁷ *Op. Cit.*, Ramiyanto, *Upaya-Upaya Hukum Perkara Pidana...*, hlm. 105

Revitalisasi Upaya Hukum Luar Biasa Kasasi Demi Kepentingan Hukum dalam Sistem Peradilan Pidana Mendatang

Hukum acara pidana merupakan pedoman penegak hukum dalam beracara di peradilan di Indonesia yang disusun dengan persistensi yang tinggi untuk ditepati kepastian hukumnya sehingga sering dipandang sebagai hukum yang statis dan tidak memerlukan dinamisasi dalam penegakannya. Secara sederhananya, sistem peradilan pidana ini dibelenggu oleh legalistik-positivistik, yaitu penegak hukum akan terpaku pada apa yang sudah ditentukan dalam undang-undang sehingga hakim hanya sebagai corong undang-undang saja.

Kemungkinan adanya ketidakjelasan pasal didalam perundang-undangan tersebut yang saling kontradiktif dapat menyebabkan putusan hakim yang mengandung ketidakpastian dan keadilan serta kemanfaatan hukum. Hal ini dipertegas dengan adanya kritik, baik dari kalangan akademisi maupun praktisi, atas putusan hakim yang mana dinilai tidak memberikan rasa keadilan, kepastian serta kemanfaatan hukum, padahal akar permasalahan itu sendiri muncul karena ketidakjelasan norma yang saling kontradiktif antara satu sama yang lain.³⁸ Oleh sebab itu, bisa kita lihat bahwa berbicara mengenai kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum tidak hanya dilihat dari putusan hakim melainkan juga melihat dari kejelasan norma dan ketegasan dalam sebuah peraturan perundang-undangan.

Jeremy Betham menyatakan, bahwa *maximizing happiness and minimizing pains* yang artinya peraturan perundang-undangan harus konsisten, pelaksanaannya jelas, sederhana dan ditegakkan secara tegas sehingga hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman bagi penegak hukum dalam sistem peradilan pidana.³⁹ Namun pandangan yang berbeda disampaikan oleh Dworkin yang mengatakan bahwa hukum itu selalu interpretif, dan juga kebakuan tekstual hukum itu sangat mungkin dicairkan sehingga menjadi perdebatan dan menunjukkan realitas yang *melee*.⁴⁰ Oleh sebab itulah hukum acara pidana ini yang bersifat sebagai hukum statis yang hanya memedulikan kepastian hukum, dan juga terjebak pada kepastian teks hukum semata, sehingga pada akhirnya harus diruntuhkan dengan cara diperbaharui.⁴¹

³⁸ Jeremy betham, *Teori Perundang-Undangan, Prinsip-Prinsip Hukum Perdata dan Hukum Pidana (The Theory of Legislation)*, diterjemahkan oleh Nurhadi, MA, Nusamedia, Bandung, 2010, hlm. 17

³⁹ Fence M. Wantu, "Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim", *Jurnal Berkala Mimbar Hukum*, Vol. 19 No. 3 Oktober 2007, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 395

⁴⁰ Ronald Dworkin, *Law's Empire*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1986, p. 225-227

⁴¹ *Op. Cit.*, Muhammad Rustamaji, *Pembaharuan Hukum Acara Pidana..*, hlm. 5

Revitalisasi merupakan proses, cara dan perbuatan yang menghidupkan kembali suatu hal yang sebelumnya kurang terberdaya, secara sederhananya menjadikan sesuatu atau perbuatan menjadi vital. Dalam konteks ini berarti bahwa upaya hukum kasasi demi kepentingan hukum yang dulunya kurang efektif akan di efektifkan lagi atau dengan kata lain menghidupkan kembali di masa yang akan datang. Sebagaimana telah dijelaskan di pembahasan sebelumnya bahwa upaya hukum kasasi demi kepentingan hukum yang tidak berjalan efektif bukan disebabkan karena minimnya perkara yang masuk akan tetapi permasalahan terletak dalam KUHAP yakni pada frasa “tidak akan merubah putusan pengadilan”, sehingga tidak terciptanya keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Oleh sebab itulah agar instrumen ini dapat berjalan secara efektif kedepannya perlu dilakukan pembaharuan hukum acara pidana.

Barda Nawawi Arief mengatakan bahwa pembaharuan hukum acara pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya rasional, mengefektifkan penegakan hukum melalui memperbaiki *legal substance*.⁴² Artinya, tujuan pembaharuan hukum tidak terpaku kepada hukum materiil saja melainkan juga hukum acara yang harus diperbaharui. Pembaharuan hukum di sektor hukum acara pidana tersebut merupakan bagian dari pembangunan hukum nasional guna mengatasi berbagai permasalahan dalam rangka penegakan hukum, yakni mengenai proses penyelesaian perkara pidana yang berkeadilan. Namun disamping itu juga bertujuan untuk merevitalisasi peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, disharmoni dan multitafsir⁴³, serta tambahan dari penulis berupa agar ketentuan didalam KUHAP bisa berjalan efektif seperti upaya hukum luar biasa yakni kasasi demi kepentingan hukum.

Merevitalisasi kembali Kitab Hukum Acara Pidana bertujuan agar upaya hukum luar biasa yakni kasasi demi kepentingan hukum dapat berjalan efektif sehingga dapat digunakan sebagaimana mestinya, yaitu dengan cara mengembalikan hak upaya hukum kasasi demi kepentingan hukum kepada Jaksa Penuntut Umum, serta mengubah atau merevisi pasal yang menjadi akar permasalahan ketidakefektifan tersebut, agar Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana kedepannya dapat berjalan efektif, serta Penuntut Umum tidak lagi keluar dari kewenangannya.

Di dalam merancang atau membentuk undang-undang yang akan datang, perlu kiranya memerhatikan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yakni kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ

⁴² Yaris Adhial Fajrin dan Ach. Faisol Triwijaya, “Arah Pembaharuan Hukum Pidana di Tengah Pluralisme Hukum Indonesia”, *Jurnal Penelitian Hukum dan Pendidikan*, Vol.18 No.1, 2019, hlm. 736

⁴³ Apri Listiyanto, “Pembaharuan Sistem Hukum Acara Pidana”, *Jurnal Rechts Vinding*, 2017, hlm. 2

pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, serta keterbukaan.⁴⁴ Itikad serta tujuan yang hendak dicapai dengan terdapatnya pembaruan substansi peraturan perundang-undangan pada intinya merupakan guna menyempurnakan mekanisme penegakan hukum oleh aparat penegak hukum agar tercapai tujuan yang berkepastian, berguna dan melindungi prinsip serta nilai keadilan.

Pembahasan di atas menunjukkan bahwa pembaharuan hukum acara pidana harus berpedoman pada pembentukan dan penyusunan yang baik dan benar yaitu memenuhi kriteria-kriteria di atas sehingga dapat mewujudkan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Lahirnya hukum acara pidana yang akan datang (modern) sudah lama didambakan oleh semua orang, termasuk jaksa penuntut umum, supaya dapat mewujudkan supremasi hukum yang sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sehingga membangkitkan optimisme harapan yang lebih baik dalam penegakan hukum.⁴⁵

Penutup

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa *pertama*, upaya hukum berupa kasasi demi kepentingan hukum tidak berjalan secara efektif jika dibandingkan dengan upaya hukum lainnya. Hal ini ditegaskan dengan fakta bahwa kasasi demi kepentingan hukum hanya dilakukan dalam dua putusan yakni putusan No. 186 K/Kr/1979 dan putusan No. 1828 K/Pid/1989, dimana putusan kasasi demi kepentingan hukum tidak boleh merugikan pihak terpidana sehingga putusan pengadilan yang berupa pemidanaan, pembebasan atau pelepasan dari segala tuntutan hukum, tidak akan berubah. Oleh karena itu, Jaksa Penuntut Umum lebih cenderung menggunakan upaya hukum luar biasa yakni peninjauan kembali.

Kedua, efektivitas kasasi demi kepentingan hukum dapat terwujud jika dilakukan pembaharuan hukum acara pidana, khususnya terkait revitalisasi atau mengembalikan hak upaya hukum kasasi demi kepentingan hukum kepada jaksa penuntut umum. Selain itu, pembaharuan atas ketentuan atau pasal di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) yang menjadi penyebab ketidakefektifan tersebut perlu dilakukan agar tercipta efektivitas penegakan hukum pidana secara umum tanpa mengurangi kewenangan jaksa penuntut umum.

⁴⁴ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁴⁵ M. Zen Abdullah, "rgensi Perlunya Pembaharuan Hukum Acara Pidana Nasional di Indonesia Yang Lebih Responsif", *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi*, Vol.20 No.1, 2020, hlm. 284

Daftar Pustaka

Buku

- Aflah, R. N., *Barang Bukti Dalam Proses Pidana*, Sinar Grafik, Jakarta, 2002.
- _____, *Kapita Selekta Hukum Pidana Tentang Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, BP Universitas Diponegoro, Semarang, 2007.
- Chazawi, A., *Lembaga Peninjauan (PK) Perkara Pidana (Penegakan Hukum Dalam Penyimpangan Praktik & Peradilan Sesat)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Dahlan, *Problematika Keadilan Dalam Penerapan Pidana Terhadap Penyalahgunaan Narkotika*, Deepublish, Yogyakarta, 2007.
- Dworkin, R. *Law's Empire*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1986.
- Hamzah, A., & Dahlan, I., *Upaya-Upaya Hukum Dalam Perkara Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Harahap, M. Y., *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, Peninjauan Kembali*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017.
- Marbun, R., Bram, D., & dkk., *Kamus Hukum Lengkap*, Transmedia Pustaka, Jakarta, 2012
- Marzuki, P. M., *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009.
- MD, M. M., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006.
- Moeljatno, *Azaz-Azaz Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 2006.
- Purwoleksono, D. E., *Hukum Acara Pidana*, Airlangga University Press, Surabaya, 2015.
- Ramiyanto, *Upaya-Upaya Hukum Perkara Pidana Di Dalam Hukum Positif dan Perkembangannya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2019.
- Reksodiputro, M., *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1994.
- Sofyan, A., & Asis, A., *Hukum Acara Pidana Suatu Pengantar*, Pranamedia Grup, Jakarta, 2014.
- YLBHI dan PSHK, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 2007

Jurnal

- A. Listiyanto, "Pembaharuan Sistem Hukum Acara Pidana", *Rechts Vinding*, 2017.
- Arsyah, A. M., Mulyani, C. K., & dkk., "Kajian Labirin Hukum Penyelesaian Kasus Djoko Tjandra", *Dewan Mahasiswa Juctica Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta*, 2020.
- Fajrin, Y. A., & Triwijaya, A. F., "Arah Pembaharuan Hukum Pidana di Tengah Pluralisme Hukum Indonesia", *Penelitian Hukum dan Pendidikan*, Vol. 18 No. 1, 2019.

Konardi, M. S., "Upaya Hukum Kasasi Demi Kepentingan Hukum di Indonesia", <https://e-journal.uajy.ac.id/12142/1/Jurnal%20HK11433.pdf> (*Universitas Atma Jaya*), 2019.

M. Ali, "Sistem Peradilan Pidana Progresif: Alternatif Dalam Penegakan Hukum Pidana", *Jurnal Hukum*, Vol. 14, No. 2, 211, 2007.

M. Rustamaji, "Pembaharuan Hukum Acara Pidana Melalui Telaah Sisi Kemanusiaan Aparat Penegak Hukum", *Kanun Ilmu Hukum*, Vol. 19 No. 1, 2017.

M. Z. Abdullah, "Urgensi Perlunya Pembaharuan Hukum Acara Pidana Nasional di Indonesia Yang Lebih Responsif", *Jurnal Ilmiah, Universitas Batanghari Jambi*, Vol. 20 No. 1, 2020.

Ridwan, "Kebijakan Penegakan Hukum Pidana Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia", *Jure Humano, Volume Nomor 1*, 2019.

Tesis

R. Darmawan, "Upaya Hukum Luar Biasa Peninjauan Kembali Terhadap Putusan Bebas Dalam Perkara Pidana" *Tesis*, Universitas Indonesia, 2012.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Internet

<http://krupukulit.com/tinjauan-kritis-atas-kepala-kejaksaan-tinggi-dalam-upaya-hukumdi-dalam-ruu-kuhap>. Akses 2 Januari 2021

Hak Remisi Dan Asimiliasi Narapidana Di Indonesia Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Manggala Gita Arief Sulistiyatna
Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta Indonesia
alliezmanggala@gmail.com

Abstract

This research aims to determine the regulation of remission and assimilation rights for prisoners in Indonesia, as well as the arrangement is ideal in the perspective of human rights. This is a normative juridical research that uses conceptual and statutory approaches. The results of the study show that the remission arrangement is still scattered in several rules and not in one comprehensive rule. The tightening by providing special conditions for prisoners of certain criminal acts in Article 34A of Government Regulation Number 99 of 2012 actually contains the problem of conflict between legal norms itself and there are also problems related to the loss of equal opportunity and equality before the law which is a human right that must be protected, including for prisoners. Strengthening the role of remission and assimilation is not only a right of prisoners, but also as a tool to provide motivation as well as appreciation for prisoners who have truly improved themselves. Therefore, there is a need for special rules governing remissions that cover all matters concerning remission, both the type of remission, the amount of remission, when it is given, the conditions and simple procedures and the authorized official to give it.

Key Words: Assimilation; human rights; remission

Abstrak

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui pengaturan hak remisi dan asimilasi bagi narapidana di Indonesia, serta bagaimana pengaturannya yang ideal dalam perspektif hak asasi manusia. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang menggunakan metode pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menyimpulkan pengaturan remisi masih tersebar dalam beberapa aturan dan tidak menjadi satu aturan yang komprehensif. Pengetatan dengan pemberian syarat khusus terhadap narapidana tindak pidana tertentu dalam Pasal 34A Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 justru mengandung masalah pertentangan antar norma hukum itu sendiri dan juga ada permasalahan terkait hilangnya kesempatan dan persamaan yang sama di depan hukum dimana hal tersebut merupakan hak asasi manusia yang harus dilindungi termasuk bagi narapidana. Penguatan peran remisi dan asimilasi bukan hanya sebagai hak narapidana, namun juga sebagai alat untuk memberikan motivasi sekaligus penghargaan bagi narapidana yang telah sungguh-sungguh memperbaiki diri. Oleh karena itu, perlu aturan khusus yang mengatur tentang remisi yang mencakup seluruh hal tentang remisi baik jenis remisi, besaran remisi, kapan diberikannya, syarat-syaratnya serta prosedur sederhana dan pejabat yang berwenang memberikannya.

Kata-kata Kunci: Remisi; asimilasi; hak asasi manusia

Pendahuluan

Sistem Peradilan Pidana merupakan sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan pemasyarakatan terpidana yang memiliki tujuan untuk mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana, dan mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.¹

Narapidana merupakan terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di Lembaga Pemasyarakatan yang memiliki hak-hak yang dilindungi oleh hak asasi manusia dan Undang-Undang Republik Indonesia, salah satunya yaitu pemberian remisi oleh negara. Pada awalnya remisi atau pengurangan hukuman diberikan oleh pemerintah Kolonial Belanda sebagai anugerah kepada para tawanan perang dalam rangka merayakan ulang tahun Sri Ratu Belanda. Hal tersebut dicantumkan dalam *Gouvernement Besluit* 10 Agustus 1935 Nomor 23 *Bijblad* Nomor 13515 jo. 9 Juli 1841 Nomor 12 dan 26 Januari 1942 Nomor 22 tentang *Remissieregeling* yang kemudian diterapkan oleh Pemerintah Indonesia melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat Nomor 156 Tahun 1950, 19 April 1950 tentang ampunan istimewa yang diberikan setiap Hari Ulang Tahun Kemerdekaan Republik Indonesia.²

Pengaturan mengenai remisi terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, dan Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi, serta kemudian perubahannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 yang merupakan perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

Pembahasan mengenai narapidana tidak bisa dipisahkan dari asimilasi narapidana sebagai bagian dari upaya mendekatkan atau membaurkan kembali kehidupan narapidana dengan masyarakat setelah sekian lama berada di dalam Lembaga Pemasyarakatan, melaksanakan pembinaan secara tertutup atau terpisah dari masyarakat luar sebelum benar-benar dilakukan integrasi yaitu dikembalikan lagi kepada masyarakat sebagaimana tujuan akhir dari system peradilan pidana melalui system pemasyarakatan. Asimilasi merupakan gerbang utama dalam tujuan sistem pemasyarakatan dan tentu guna mendapatkan bekal

¹Luhut Pangaribuan, *Hukum Acara Pidana: Surat Resmi Advokat di Pengadilan*, Papas Sinar Sinanti, Jakarta, 2013, hlm. 14.

²Dwidja Priyatno, *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara di Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 134.

pelatihan kerja pasca asimilasi serta pembinaan kepribadian yang menunjukkan bahwa narapidana siap untuk kembali hidup bersama dengan masyarakat lagi.

Dalam perkembangannya, ada perbedaan pengaturan tentang hak remisi dan asimilasi narapidana bagi narapidana tindak pidana tertentu sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 yang merupakan perubahan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 *jo* Peraturan Pemerintah 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan yang meliputi tindak pidana terorisme, narkoba dan prekursor narkoba, psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara, kejahatan hak asasi manusia yang berat, serta kejahatan transnasional terorganisasi lainnya. Penentuan kapan asimilasi mulai dilaksanakan termasuk tata cara dan syarat-syarat lainnya sering kali juga membuat kecemburuan antar narapidana sehingga dirasakan kurang mencerminkan prinsip *equality before the law* atau kesamaan di muka hukum yang merupakan salah satu Hak Asasi Manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun sebagaimana diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Hak asasi manusia berarti membicarakan dimensi kehidupan manusia. Hak asasi manusia ada bukan disebabkan oleh masyarakat dan kebaikan dari negara, melainkan atas dasar martabatnya sebagai manusia. Pengakuan atas keberadaan manusia merupakan makhluk hidup ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, patut memperoleh apresiasi secara positif.³ Hak asasi manusia adalah hak-hak dasar yang melekat pada jati diri manusia secara kodrati dan secara universal serta berfungsi menjaga integritas keberadaannya, berkaitan dengan hak hidup dan kehidupan, keselamatan, keamanan, kemerdekaan, keadilan, kebersamaan, kesejahteraan, dan hak untuk maju sebagai ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang tidak boleh diabaikan atau dirampas.⁴

Instrumen Internasional Hak Asasi Manusia Pasal 10 paragraf 3 *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* menyatakan bahwa tujuan yang penting dari sistem pemasyarakatan/ penjara adalah reformasi dan rehabilitasi sosial dari tahanan. *The Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Mandela Rules)* yang diadopsi oleh Kongres Perserikatan Bangsa-Bangsa yang Pertama tentang Pencegahan Kejahatan dan Perlakuan Pelaku Kejahatan, yang diadakan di Jenewa, Swiss, pada 1955, dan disetujui oleh Dewan Ekonomi dan Sosial melalui Resolusi 663 C (XXIV), 31 Juli 1957 dan Resolusi 2076 (LXII), 13 Mei

³Jimly Asshiddiqie dan Hafid Abbas, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Kharisma Putra Utama, Jakarta, Cetakan ke-5, 2015, hlm 1.

⁴ M.Ali Zaidan, *Menuju Perubahan Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 259.

1977, juga mengamini tujuan untuk memfasilitasi rehabilitasi sosial dari pelaku tindak pidana.

Kajian hukum pidana, sistem pemasyarakatan, dan hak asasi manusia yang mana pemasyarakatan merupakan bagian dari sistem peradilan pidana terpadu sehingga pemasyarakatan menjadi bagian penting untuk mencapai tujuan akhirnya dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu tersebut. Selain itu, kajian perlindungannya dalam hak asasi manusia merupakan hal utama dalam memandang keberhasilan pemasyarakatan sebagai kegiatan pembinaan dan sistem pemasyarakatan sebagai tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan warga binaan pemasyarakatan. Oleh karena itu, menjadikan penulis untuk tertarik membuat jurnal dengan judul “Hak Remisi dan Asimilasi Narapidana di Indonesia dalam Perspektif Hukum dan Hak Asasi Manusia”.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut, *pertama*, bagaimana pengaturan dan realitas hak remisi dan asimilasi narapidana di Indonesia. *Kedua*, bagaimana pengaturan hak remisi dan asimilasi narapidana yang ideal dalam perspektif hak asasi manusia.

Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaturan dan realitas hak remisi dan asimilasi bagi narapidana di Indonesia, serta yang seharusnya dalam perspektif hak asasi manusia.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Sumber data penelitian ini meliputi bahan hukum primer yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pemidanaan/pemasyarakatan dan hak asasi manusia khususnya narapidana, dan bahan hukum sekunder yang berupa literatur-literatur dan karya ilmiah tentang ilmu hukum dan hak asasi manusia. Data penelitian tersebut diperoleh melalui studi kepustakaan dan studi dokumen yang kemudian dianalisis dengan analisis data kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengaturan Hak Remisi dan Asimilasi Narapidana di Indonesia

Hak remisi bagi narapidana dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 yang menyatakan bahwa: “*narapidana berhak mendapatkan pengurangan*

masa pidana (remisi)." Akan tetapi, Undang-Undang Pemasyarakatan tersebut tidak memberikan pengertian dan syarat serta tata cara bagaimana hak remisi narapidana tersebut diberikan sebagaimana dinyatakan dalam ayat (2) pasal tersebut yaitu *"Ketentuan mengenai syarat-syarat dan tata cara pelaksanaan hak-hak Narapidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah."*⁵

Bentuk pelaksanaan ketentuan di atas adalah dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga binaan Pemasyarakatan. Peraturan Pemerintah tersebut mendefinisikan remisi sebagai pengurangan masa menjalani pidana yang diberikan kepada Narapidana dan Anak Pidana yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, pengaturan tentang pemberian remisi bagi narapidana diatur pada bagian kesembilan Pasal 34 sebagai berikut:

- (1) Setiap Narapidana dan Anak Pidana yang selama menjalani masa pidana berkelakuan baik berhak mendapatkan remisi.
- (2) Remisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat ditambah, apabila selama menjalani pidana, yang bersangkutan:
 - a. berbuat jasa kepada negara;
 - b. melakukan perbuatan yang bermanfaat bagi negara atau kemanusiaan; atau
 - c. melakukan perbuatan yang membantu kegiatan LAPAS.
- (3) Ketentuan untuk mendapatkan remisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) berlaku juga bagi Narapidana dan anak Pidana yang menunggu grasi sambil menjalani pidana.⁶

Sementara itu, ketentuan terkait jenis-jenis remisi dan kapan remisi tersebut dapat diberikan kepada narapidana diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi yaitu remisi umum dan remisi khusus. Selain itu, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi menyebutkan bahwa:⁷

Remisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dapat ditambah dengan remisi tambahan apabila Narapidana atau Anak Pidana yang bersangkutan selama menjalani pidana:

- a. Berbuat jasa kepada negara;
- b. Melakukan perbuatan yang bermanfaat bagi negara atau kemanusiaan; atau
- c. Melakukan perbuatan yang membantu kegiatan pembinaan di Lembaga Pemasyarakatan.

⁵ Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

⁶ Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3846.

⁷ Pasal 3 ayat (1) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi.

Pada awalnya, peraturan tentang remisi tersebut bersifat umum yaitu tidak membedakan kualifikasi tindak pidana yang pernah dilakukan bagi narapidana. Akan tetapi, dalam perkembangannya syarat remisi tersebut diubah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga binaan Pemasyarakatan. Pengubahan yang dimaksud adalah adanya penambahan syarat remisi diperuntukkan bagi narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme, narkoba dan psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara dan kejahatan hak asasi manusia yang berat, dan kejahatan transnasional terorganisasi lainnya. Adapun syarat tambahan tersebut tercantum dalam Pasal 34A Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 yaitu sebagai berikut:

- a. Bersedia bekerjasama dengan penegak hukum untuk membantu membongkar perkara tindak pidana yang dilakukannya;
- b. Telah membayar lunas denda dan uang pengganti sesuai dengan putusan pengadilan untuk narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana korupsi; dan
- c. Telah mengikuti program deradikalisasi yang diselenggarakan oleh lapas dan/atau badan nasional penanggulangan terorisme, serta menyatakan ikrar:
 - 1) Kesetiaan kepada negara kesatuan republik indonesia secara tertulis bagi narapidana warga negara indonesia, atau
 - 2) Tidak akan mengulangi perbuatan tindak pidana terorisme secara tertulis bagi narapidana warga negara asing, yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme.

Jenis-jenis remisi menurut Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 3 Tahun 2018 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2019 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat, yaitu remisi umum, remisi khusus, remisi kemanusiaan, remisi tambahan, dan remisi susulan, serta remisi perubahan pidana seumur hidup menjadi sementara waktu dan remisi atas kejadian luar biasa seperti bencana alam. Remisi umum yaitu remisi yang diberikan pada saat hari peringatan Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia 17 Agustus sedangkan remisi khusus yaitu remisi yang diberikan pada saat hari besar keagamaan yang dianut oleh Narapidana atau Anak yang bersangkutan.

Penelusuran peraturan-peraturan yang mengatur berbagai jenis remisi bagi narapidana menunjukkan bahwa pengaturan remisi tidak terkodifikasi dalam satu peraturan yang sistematis, tetapi tersebut di beberapa peraturan yaitu sebagai berikut:

- 1) Remisi yang diatur di dalam Kepres No. 174 Tahun 1999 dan Permenkumham No. 3 Tahun 2018 sebagaimana diubah dalam Pemenkumham No. 18 Tahun 2019 yaitu remisi umum, remisi khusus, dan remisi tambahan.
- 2) Remisi yang di atur di dalam Permenkumham No. 3 Tahun 2018 sebagaimana diubah dalam Pemenkumham No. 18 Tahun 2019 yaitu remisi susulan, kemanusiaan dan tambahan.
- 3) Remisi yang hanya diatur di dalam Kepres No. 174 Tahun 1999 yaitu remisi perubahan pidana seumur hidup menjadi pidana sementara waktu (maksimal 15 tahun).
- 4) Remisi yang hanya diatur di dalam Kepres No. 120 Tahun 1955 yaitu remisi dasawarsa.
- 5) Remisi yang diberikan atas kejadian luar biasa, antara lain bencana alam berupa gempa bumi dan tsunami di Aceh berdasarkan Kepres No. 21 Tahun 2005.

Sementara itu, Asimilasi merupakan hak yang diberikan kepada narapidana yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan yaitu dalam Pasal 14 ayat (1) huruf j sebagai berikut: "*narapidana berhak mendapatkan kesempatan berasimilasi termasuk cuti mengunjungi keluarga.*" Asimilasi merupakan bagian dari pembinaan ektramural (diluar lapas) sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Pasal 6 ayat (1) yang menyebutkan bahwa, "*Pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan di LAPAS dilaksanakan secara intramural (di dalam LAPAS) dan secara ektramural (di luar LAPAS). Pembinaan secara ektramural yang dilakukan di LAPAS disebut asimilasi, yaitu proses pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan yang telah memenuhi persyaratan tertentu dengan membaurkan mereka ke dalam kehidupan masyarakat.*"

Pengaturan lebih lanjut mengenai asimilasi narapidana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan, dimana pengertian asimilasi dinyatakan dalam Pasal 1 angka (9) sebagai berikut, "*Asimilasi adalah proses pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan yang dilaksanakan dengan membaurkan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan dalam kehidupan masyarakat.*" Selain asimilasi sebagai hak narapidana, asimilasi juga merupakan bagian dari tahapan pembinaan narapidana itu sendiri yaitu pada tahap lanjutan atau setengah dari masa pidana penjara yang dijalani.

Sebagaimana juga terjadi pada pengaturan remisi, pengaturan asimilasi bagi narapidana juga mengalami perubahan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999, dimana waktu pelaksanaan asimilasi khusus untuk narapidana yang dipidana karena melakukan tindak

pidana terorisme, narkoba dan prekursor narkoba, psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara dan kejahatan hak asasi manusia yang berat, serta kejahatan transnasional terorganisasi lainnya adalah telah menjalani 2/3 masa pidana dengan paling singkat 9 bulan, dan bagi narapidana yang dipidana karena tindak pidana korupsi juga harus membayar lunas denda dan/atau uang pengganti sesuai dengan putusan pengadilan serta dilaksanakan dalam bentuk kerja sosial pada lembaga sosial baik lembaga pemerintah maupun yang dibentuk masyarakat.

Ketentuan tambahan syarat berupa lunas membayar denda dan uang pengganti untuk dapat diberikannya hak remisi dan asimilasi bagi narapidana tersebut justru menimbulkan pertentangan antar norma hukum, dimana secara yuridis dapat dikaji sebagai berikut:

- a. Denda adalah pidana pokok dalam Pasal 10 KUHP, dimana dalam Pasal 30 ayat (2) KUHP dinyatakan tegas bahwa pidana denda apabila tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan, paling lama 6 bulan⁸ atau untuk tindak pidana narkoba diganti penjara paling lama 2 tahun.⁹ Atas dasar hukum tersebut jelas bahwa membayar denda atau menjalani pidana penggantian adalah pilihan hak dari terpidana yang dilindungi oleh hukum, tidak dapat dipaksa karena bukan kewajiban. Setiap terpidana berhak untuk membayar denda atau memilih menjalani pidana kurungan pengganti denda.
- b. Uang Pengganti adalah pidana tambahan dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal tersebut mengatur bahwa apabila uang pengganti tidak dibayar dalam waktu satu bulan Jaksa sebagai eksekutor menyita harta bendanya dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut, jika harta bendanya tidak mencukupi maka dipidana dengan pidana penjara penggantian yang lamanya ditentukan dalam putusan pengadilan. Artinya, jika uang pengganti tidak terbayar telah ada mekanismenya, yaitu setelah harta bendanya ditelusuri Jaksa ternyata tidak mencukupi artinya terpidana tidak berkemampuan untuk membayar uang pengganti, maka baik undang-undang maupun putusan pengadilan membebaninya dengan pidana penjara penggantian.
- c. Putusan pengadilan yang telah berkekuatan tetap telah menyebut pidana denda apabila tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan, sedangkan uang pengganti apabila harta benda terpidana tidak cukup maka diganti pidana penjara pengganti sesuai dalam putusan tersebut.

⁸ Pasal 30 ayat (3) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

⁹ Pasal 148 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba.

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa dalam perspektif hukum, membayar denda atau menjalani kurungan pengganti adalah hak terpidana untuk memilihnya, bukan kewajiban membayar, bahkan telah dipertegas dalam Putusan Pengadilan itu sendiri. Akan tetapi, justru Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 mewajibkan terpidana untuk membayar denda tersebut untuk dapat memperoleh haknya mendapatkan remisi. Peraturan tersebut jelas mengubah hak menjadi kewajiban, sehingga secara yuridis terdapat pertentangan hukum antara KUHP didukung putusan pengadilan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 itu sendiri.

Kewajiban membayar uang pengganti dalam Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 sebagai syarat wajib memperoleh hak remisi, terpidana yang tidak membayar uang pengganti tersebut berdasarkan undang-undang dan putusan pengadilan jelas harta bendanya tidak mencukupi setelah ditelusuri oleh Jaksa selaku eksekutor, sehingga bebannya berdasarkan hukum ditambah dengan pidana penjara pengganti. Hal ini berarti berdasarkan hukum, orang yang tidak mampu membayar uang pengganti setelah hartanya ditelusuri oleh Jaksa ternyata hartanya tidak cukup, justru tetap diwajibkan membayar uang pengganti sebagai syarat mendapatkan hak remisi tersebut, hal ini jelas tidak sesuai dengan undang-undang maupun putusan pengadilan itu sendiri.

Sementara syarat lain untuk mendapatkan remisi adalah bersedia bekerjasama dengan penegak hukum untuk membongkar tindak pidana yang dilakukannya sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 juga membuat masalah hukum. Secara yuridis hal ini membingungkan mengingat korupsi, narkoba dan tindak pidana lainnya ada yang sederhana dan tidak memerlukan peran tersangka/terdakwa untuk membongkar tindak pidana tersebut sehingga tidak ada kesempatan menjadi *Justice Collaborator* (saksi pelaku yang bekerjasama). Namun, meskipun ada kesempatan menjadi *Justice Collaborator*, maka sesuai dengan surat edaran Mahkamah Agung RI, kepentingan *Justice Collaborators* tersebut ada dalam persidangan (*ajudikasi*) yaitu diberikan pidana yang paling ringan diantara pelaku yang lainnya.¹⁰

Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tersebut justru menggunakan syarat remisi terhadap tindak pidana tertentu tersebut pada tahap *post-ajudikasi* yaitu saat narapidana sebagai subjek dalam pembinaan narapidana dalam Lembaga Pemasyarakatan dengan mewajibkan sebagai bekerja sama dengan penegak hukum atau Saksi Pelaku Yang Bekerjasama (*Justice Collaborators*).

¹⁰ Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 4 Tahun 2011 tentang Perlakuan bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborators*) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu.

Padahal fungsi *Justice Collaborators* ditetapkan untuk proses persidangan dimana putusannya lebih rendah dari pelaku lain sesuai Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 4 Tahun 2011, bukan sebagai syarat remisi, dan tidak setiap perkara tersebut membutuhkan *Justice Collaborators* untuk mengungkap tindak pidana.

Tiga masalah tersebut yaitu wajib membayar denda, uang pengganti, dan bekerjasama dengan penegak hukum sebagai *Justice Collaborators* menimbulkan masalah besar dalam sistem pemasyarakatan yang memberikan hak narapidana untuk memperbaiki diri dengan aktif mengikuti program pembinaan narapidana di dalam Lembaga Pemasyarakatan karena tidak mendapatkan hak remisi sebagai motifasi sekaligus penghargaan sebagai pribadi yang baik dan siap untuk kembali ke lingkungan masyarakat kembali.

Persoalan hukum berlakunya syarat remisi bagi tindak pidana tertentu dalam Pasal 34A Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tersebut membuat perlakuan hukum pemberian hak yang tidak sama dengan narapidana lainnya. Hal tersebut justru bertentangan dengan hak asasi manusia berupa hak untuk diperlakukan sama di depan hukum yaitu:

- a. Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa *"Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."*
- b. Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang RI Nomor 39 Tahun 1999 menyatakan bahwa: *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum."*
- c. Pasal 26 Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik) menyatakan bahwa : *"Semua orang berkedudukan sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi apapun."*

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa pengetatan syarat yang dilakukan untuk narapidana tindak pidana tertentu menghambat pemberian remisi dan asimilasi hingga integrasi berupa pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas serta cuti bersyarat hal mana merupakan tahapan penyatuan kembali narapidana kepada masyarakat sebagaimana tujuan yang diinginkan oleh system pemasyarakatan sebagai system yang telah disepakati untuk pembinaan narapidana. Sistem penyatuan kembali narapidana dengan masyarakat secara bertahap juga diadopsi oleh *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Aturan Minimum Standar tentang Penanganan Tahanan) dinyatakan sebagai berikut khususnya dalam Pasal 60 ayat (2) yang menyatakan secara lengkap sebagai berikut :

“Before the completion of the sentence, it is desirable that the necessary steps be taken to ensure for the prisoner a gradual return to life in society. This aim may be achieved, depending on the case, by a pre-release regime organized in the same institution or in another appropriate institution, or by release on trial under some kind of supervision which must not be entrusted to the police but should be combined with effective social aid. (Sebelum masa pidana penjara selesai dijalani, akan bermanfaat jika diambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan kembalinya narapidana yang bersangkutan secara gradual ke dalam kehidupan bermasyarakat. Tergantung pada kasusnya, tujuan ini bisa diwujudkan melalui penggunaan sebuah rezim pra-pembebasan yang diselenggarakan di lembaga penjara yang bersangkutan atau di lembaga lain yang tepat atau melalui penggunaan pembebasan bersyarat dengan pengawasan tertentu yang tidak boleh dipercayakan kepada kepolisian tetapi perlu dikombinasikan dengan bantuan sosial yang efektif).

International Covenant on Civil And Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik) atau ICCPR yang telah diratifikasi oleh negara Indonesia menyatakan bahwa¹¹ :

1. Semua orang yang dirampas kebebasannya harus diperlakukan secara manusiawi dan dengan menghormati martabat yang melekat pada umat manusia.
2. (a) Para terdakwa, kecuali dalam keadaan yang sangat khusus harus dipisahkan dari para narapidana dan harus mendapatkan perlakuan tersendiri sesuai dengan statusnya sebagai orang-orang yang bukan narapidana.
(b) Para terdakwa yang masih di bawah umur harus dipisahkan dan secepat mungkin dibawa ke sidang pengadilan.
3. Sistem penjara harus mempunyai tujuan utama reformasi dan rehabilitasi sosial dalam perlakuan terhadap narapidana. Para pelanggar hukum yang masih di bawah umur harus dipisahkan dari orang dewasa dan diberikan perlakuan yang sesuai dengan usia dan status hukum mereka.

Pasal 10 tersebut telah sesuai dengan tujuan dari sistem pemasyarakatan yang tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Pemasyarakatan yaitu, *“Sistem pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk Warga Binaan Pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.”* Jadi, Undang-Undang Pemasyarakatan merupakan perwujudan perlindungan hak asasi manusia bagi narapidana sehingga hak-hak narapidana yang diberikan berdasarkan undang-undang tersebut merupakan perwujudan pengakuan harkat dan martabat narapidana sebagai manusia yang harus dihormati dan dilindungi. Terkait hal ini,

¹¹ Pasal 10 Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2005 tentang Hak-Hak Sipil dan Politik.

Pasal 3 *Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment Adopted by General Assembly resolution 43/173 of 9 December 1988* menyatakan sebagai berikut:

“There shall be no restriction upon or derogation from any of the human rights of persons under any form of detention or imprisonment recognized or existing in any State pursuant to law, conventions, regulations or custom on the pretext that this Body of Principles does not recognize such rights or that it recognizes them to a lesser extent.” (Tidak akan ada pembatasan atau pengurangan dari salah satu hak asasi manusia orang dengan segala bentuk penahanan atau pemenjaraan yang diakui atau ada di Negara mana pun sesuai dengan hukum, konvensi, peraturan atau kebiasaan dengan dalih bahwa Badan Prinsip ini tidak mengakui hak-hak tersebut atau bahwa ia mengenali mereka pada tingkat yang lebih rendah).

Remisi sebagai salah satu hak yang diberikan kepada narapidana merupakan konsekuensi dari sistem pemasyarakatan yang diterapkan untuk pembinaan narapidana sesuai dengan tujuan pemidanaan dan sistem peradilan pidana yaitu mengupayakan orang yang bersalah agar memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidananya. Pemotongan masa hukuman bagi narapidana yang menunjukkan telah memperbaiki diri dengan perilaku yang baik serta aktif mengikuti program pembinaan narapidana jelas merupakan penghargaan harkat dan martabatnya sebagai manusia. Semakin dirinya memperbaiki diri dan memperlihatkan perilaku sosial yang baik dengan kegiatan-kegiatan yang berguna bagi manusia lainnya termasuk juga bagi kepentingan Lembaga Pemasyarakatan maka kesempatan untuk memperoleh potongan masa hukuman bertambah karena adanya remisi tambahan yang dapat diberikan.

Banyak sisi kemanusiaan yang dijadikan dasar pemberian remisi sebagai perlindungan hak asasi manusia, antara lain remisi lansia (lanjut usia) yang diberikan pada narapidana yang telah berusia 70 tahun ke atas maupun remisi bagi narapidana yang menderita sakit berkepanjangan sulit untuk disembuhkan, yang diderita mengancam jiwa atau nyawa dan selalu mendapat perawatan ahli atau dokter sepanjang hidupnya. Selain itu, *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* maupun *Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment* juga menunjukkan perhatian terhadap narapidana yang sakit maupun yang telah lanjut usia serta terhadap anak-anak.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa orang-orang yang rentan meskipun berstatus sebagai narapidana tetap diperhatikan secara khusus dan mendapatkan perlindungan karena rasa kemanusiaan terhadap sesama manusia. Namun alasan kemanusiaan tersebut juga tidak dapat diberikan kepada narapidana tindak pidana korupsi jika tidak memenuhi syarat sebagaimana di atas yaitu membayar

lunas denda dan uang pengganti serta sebagai *Justice Collaborator* atau bekerjasama dengan penegak hukum, hal mana telah diuraikan di atas mengandung pertentangan norma hukum. Oleh karena itu, ada golongan narapidana tertentu yang tidak mendapatkan kesempatan yang sama dan diperlakukan sama di muka hukum, apalagi yang alasan kemanusiaan yang sangat manusiawi sekalipun, tetap tidak dapat diberikan sehingga hak untuk diakui harkat dan martabatnya sebagai manusia sebagai hak asasi manusia dapat terlanggar, bahkan oleh aturan hukum sendiri.

Narapidana juga manusia sehingga berhak hidup dan mempertahankan kehidupannya sehingga pengecualian pemberian remisi alasan kemanusiaan bagi narapidana tertentu sangat tidak manusiawi. Pada saat terjadi Pandemi *Covid-19*, Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia menerbitkan Keputusan tentang Syarat Pembebasan Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran *Covid-19*.¹² Kebijakan tersebut didasarkan pada rekomendasi *United Nations Human Rights (UNHR)* atau Dewan Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa yang merupakan organisasi penerus dari Komisi Hak Asasi Manusia PBB, dan diterapkan di banyak negara terutama yang mengalami over kapasitas narapidana seperti di Indonesia, karena mustahil menerapkan *social distancing* di dalam Lembaga Pemasyarakatan.

Kebijakan yang sangat manusiawi tersebut sesuai dengan d dengan dengan UUD 1945 pada Pasal 28A UUD 1945 yang menyatakan bahwa, "*Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya*" dan Undang-Undang Hak Asasi Manusia pada Bab III Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Dasar Manusia, Bagian Kesatu, Hak untuk Hidup yaitu Pasal 9 ayat (1) juga dinyatakan bahwa, "*Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya.*" serta dalam Undang-Undang RI Nomor 12 tahun 2005 tentang *Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)* pada Pasal 6 menyatakan, "*Setiap manusia berhak atas hak untuk hidup yang melekat pada dirinya. Hak ini wajib dilindungi oleh hukum. Tidak seorang pun dapat dirampas hak hidupnya secara sewenang-wenang.*"

Kebijakan atas dasar kemanusiaan dan menyangkut hak hidup dan mempertahankan kehidupan itu juga dikecualikan untuk narapidana tertentu narapidana tindak pidana terorisme, narkoba dan psikotropika, korupsi,

¹² Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pembebasan Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19.

kejahatan terhadap keamanan negara dan kejahatan hak asasi manusia yang berat, dan kejahatan transnasional terorganisasi dan warga Negara asing, bahkan lebih dari itu, narapidana yang memenuhi syarat seperti membayar denda dan uang pengganti serta sebagai *Justice Collaborator* sekalipun tetap dikecualikan sehingga terlihat jelas membedakan kesempatan dan perlakuan di hadapan hukum, padahal hal itu merupakan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.

Pengaturan Hak Remisi dan Asimilasi Narapidana yang Ideal dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia sebagai hak mendasar manusia termasuk narapidana sebagai seorang yang tersesat dan sedang memperbaiki diri dalam Lembaga Pemasyarakatan perlu dilindungi dengan menerjemahkan hak asasi tersebut dalam bentuk hak-hak narapidana termasuk hak remisi. Pengaturan remisi yang tidak dalam satu aturan akan mudah dipahami secara keliru oleh masyarakat, khususnya bagi yang belum memahami apa tujuan pemidanaan dan pelaksanaannya dengan sistem pemasyarakatan mengingat sebagian masyarakat masih memiliki pola pikir bahwa orang yang bersalah harus diganjar dengan pidana karena kesalahannya tersebut (*absolut theory*) sehingga remisi justru dianggap bertentangan dengan keadilan yang dipahami secara sempit sebagai pembalasan.

Pengaturan remisi yang tersebar di beberapa aturan tersebut seyogyanya diubah untuk memudahkan pemahaman dan pelaksanaan sekaligus sebagai landasan utama pemberian remisi bagi narapidana dengan menjadikannya satu aturan utama misalnya dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah khusus tentang remisi tersebut dapat dilakukan dengan mengubah undang-undang sebelumnya yaitu Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan mengingat terbitnya Peraturan Pemerintah tentu harus dinyatakan dalam undang-undang tersebut. Sementara itu, Undang-Undang Pemasyarakatan saat ini hanya menyebut Peraturan Pemerintah yang merangkum semua hak-hak narapidana dalam satu aturan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah yang kedua yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Hak Warga Binaan Pemasyarakatan. Jadi, peraturan tersebut perlu diubah karena pengaturan remisi sangat kompleks dan terdiri atas banyak jenis dengan syarat-syarat tertentu.

Pengkodifikasian pengaturan remisi dalam suatu aturan tersebut akan mewujudkan kepastian hukum karena menghilangkan ketentuan remisi yang hanya diatur dalam Keputusan Presiden tetapi tidak ada dalam Peraturan

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Peraturan Pemerintah ataupun sebaliknya sebagaimana terjadi saat ini. Kepastian hukum tersebut akan mampu menjamin hak diperlakukan sama di depan hukum (*equality before the law*) ataupun kesempatan yang sama di depan hukum (*right of legal equality*) hal mana merupakan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.

Pengaturan pemberian hak remisi pada narapidana yang ideal dan selaras dengan hak asasi manusia dapat terwujud selama remisi benar-benar dijadikan alat untuk memberikan motivasi pada narapidana untuk memperbaiki diri dan aktif mengikuti program pembinaan narapidana dengan baik serta penghargaan terhadap narapidana yang melakukan tindakan tambahan yang ditujukan dengan kepedulian terhadap kemanusiaan juga terhadap kepentingan bangsa dan negara. Penulis lebih cenderung membagi pemberian remisi menjadi 2 bagian sebagai berikut:

a. Remisi umum dan remisi khusus

Remisi ini diberikan sejak awal kepada narapidana yang masuk dalam Lembaga Pemasyarakatan sebagai motivator. Hal ini mirip seperti sistem kredit remisi di Amerika, bedanya sistem ini diterapkan untuk remisi umum dan khusus yang sejak awal sebenarnya telah dapat diperhitungkan jumlah remisi yang akan diberikan pada narapidana karena 17 Agustus dan hari besar agama yang akan dilewati oleh narapidana selama dalam Lembaga Pemasyarakatan dapat diketahui sejak awal. Selanjutnya, potongan hukuman dalam bentuk remisi tersebut dapat berkurang mana kala narapidana melakukan pelanggaran atau tidak aktif mengikuti program pembinaan dengan baik.

b. Remisi tambahan dan remisi lainnya.

Remisi ini tidak diberikan di awal masuknya narapidana dalam Lembaga Pemasyarakatan, namun diberikan sesuai dengan kondisi berdasarkan perkembangan pembinaan dan perilaku narapidana apakah layak diberikan atau tidak didasarkan pada usulan Kepala Lembaga Pemasyarakatan atas rekomendasi independen dari Tim Pengamat Pemasyarakatan. Remisi karena berbuat jasa pada negara atau kemanusiaan misalnya, remisi ini diberikan apabila memang secara sukarela narapidana berbuat jasa kemanusiaan atau pada negara seperti donor darah rutin, donor anggota tubuh, menjadi pemuka narapidana membantu dalam program pembinaan atau jasa lainnya sebagaimana dalam ketentuan yang sebelumnya telah ada.

Penempatan remisi pada dua posisi tersebut menjadikan peran remisi benar-benar akan terlihat sebagai stimulus narapidana untuk berupaya memperbaiki diri dan semakin layak untuk segera kembali ke tengah masyarakat. Oleh karena

itu, remisi akan menjadi peran terbaik dalam posisi penting menentukan keberhasilan pembinaan narapidana dengan sistem pemasyarakatan.

Pengaturan remisi yang berperspektif hak asasi manusia dapat terwujud apabila menunjukkan penghormatan harkat dan martabat manusia yang telah sungguh-sungguh memperbaiki diri dalam Lembaga Pemasyarakatan serta hak mendapatkan kesempatan yang sama dan diperlakukan sama di depan hukum sebagaimana dalam Pasal 26 *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik) atau ICCPR yang telah diratifikasi oleh negara Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 berupa "*Semua orang berkedudukan sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi apapun.*" Jadi, ada beberapa poin yang diperlukan agar pengaturan remisi berspektif hak asasi manusia, yaitu:

- a. Memperkuat peran dan posisi remisi dalam proses pembinaan narapidana sebagai hak yang melekat sejak awal atau diberikan sejak awal untuk semua narapidana berupa remisi umum dan khusus. Remisi tersebut dapat bertambah dengan remisi tambahan jika melakukan kegiatan untuk kepentingan kemanusiaan, bangsa dan negara yang telah ditentukan diberitahukan sejak awal sebagai tambahan motivasi atau justru remisi tersebut berkurang jika melakukan pelanggaran atau tidak mengikuti program pembinaan yang telah diprogramkan untuk dirinya sebagai narapidana. Sehingga benar-benar nasib mereka diserahkan pada diri mereka sendiri.
- b. Menggunakan remisi untuk mengurangi masa hukuman narapidana oleh negara dengan alasan kemanusiaan antara lain narapidana yang telah lanjut usia atau menderita sakit yang berkepanjangan atau harapan hidupnya rendah tanpa membedakan latar belakang tindak pidana yang pernah dilakukannya. Membedakan latar belakang kasus untuk alasan kemanusiaan ini sangat tidak manusiawi, apalagi mereka yang benar-benar telah memperbaiki diri dalam Lembaga Pemasyarakatan.
- c. Menghapus syarat-syarat khusus yang melihat latar belakang tindak pidana dari narapidana,¹³ seperti membayar lunas denda dan uang pengganti serta status *Justice Collaborator* yang membuat terjadinya pertentangan aturan hukum. Terkait syarat wajib menyatakan ikrar setia terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap diwajibkan bagi narapidana terorisme mengingat ikrar tersebut menunjukkan kesediaan narapidana terorisme untuk dibina serta menunjukkan bahwa benar-benar telah menyadari kesalahannya, karena bersedia untuk dibina atau mengikuti pembinaan adalah syarat wajib

¹³ Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

pemberian remisi bagi narapidana, jika tidak bersedia menandatangani ikrar tersebut artinya narapidana kasus terorisme tidak bersedia untuk di bina dalam Lembaga Pemasyarakatan yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

- d. Pengaturannya remisi yang ada saat ini tersebar dalam berbagai aturan tersebut, perlu di kodifikasi menjadi satu aturan mengenai remisi untuk mengurangi potensi pelanggaran hak asasi manusia diperlakukan yang sama dan diberi kesempatan yang sama, dalam hal ini adalah hak-hak narapidana.
- e. Pembatasan atau pengetatan remisi untuk narapidana tertentu seperti yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2012 tentang perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan bertentangan dengan asas *equality before the law*. Oleh karena itu, perlu dikaji ulang mengenai pembatasan atau pengetatan syarat remisi untuk narapidana terutama bagi narapidana dengan tindak pidana tertentu. Hal ini disebabkan karena pada dasarnya fungsi pemasyarakatan adalah pembinaan, sedangkan dengan “mempersulit” syarat remisi bagi narapidana adalah hal yang sangat bertentangan dengan fungsi pembinaan dan hak asasi manusia dalam hal ini hak-hak narapidana.

Upaya untuk menjamin keamanan di masyarakat pasca pembebasan narapidana yang mendapatkan remisi dengan model tersebut, sekaligus menilai bagaimana mantan narapidana dapat hidup dengan pribadi yang baik serta taat hukum perlu dipertimbangkan dengan penghapusan remisi yang pernah diberikan sebelumnya apabila pasca pembebasan narapidana melakukan kejahatan kembali atau disebut *residive* dalam jangka waktu tertentu, sehingga terdapat keseimbangan pemberian potongan hukuman dan tanggungjawab narapidana berperilaku baik di dalam kehidupan masyarakat pasca pembebasan. Oleh karena itu, jika mengulangi perbuatan maka selain melaksanakan pidana baru yang dijatuhkan juga menjalani masa remisi yang pernah diberikan sebagai tambahan pidana baru tersebut ada baiknya diintegrasikan dalam putusan pengadilan berupa remisi umum dan khusus yang pernah diberikan padanya agar dijalani juga oleh terpidana. Hal ini membutuhkan *Integrated Criminal Justice System* (Sistem Peradilan Pidana Terpadu) antar lembaga penegak hukum. Sistem tersebut mirip dengan sistem remisi yang diterapkan di Kanada sebagai salah satu yang disebut memiliki sistem remisi paling efektif didunia.

Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Aturan Minimum Standar tentang Penanganan Tahanan) telah memberikan panduan bahwa narapidana secara bertahap dikembalikan kemasyarakat kembali sehingga

dibutuhkan kerjasama dengan menjalin hubungan bersama lembaga-lembaga diluar Lembaga Pemasyarakatan. Dilihat dari perspektif hak asasi manusia, cara pembinaan narapidana yang memiliki hak berasimilasi dengan tidak mengucilkan sepenuhnya kehidupan narapidana dengan dunia luar merupakan bagian penghormatan harkat dan martabat manusia.

Persoalan pemulihan hubungan narapidana dengan masyarakat yang dilakukan sesuai tahapan pembinaan narapidana salah satunya dengan memberikan hak asimilasi serta integrasi justru ada pada tataran teknis yaitu soal kurangnya kerjasama dengan lembaga-lembaga kerja dan lembaga sosial dengan pihak Lembaga Pemasyarakatan dan pihak ketiga atau pihak luar yang masih sulit menerima narapidana untuk ikut bekerja dalam lembaga/ usahanya. Untuk mengatasi hal tersebut, ada beberapa hal yang bisa dijadikan solusi masalah antara lain, *pertama*, meningkatkan kerjasama dengan pihak ketiga baik lembaga usaha maupun lembaga sosial untuk kerja soaial yang dapat digunakan sebagai tempat narapidana melaksanakan asimilasi. *Kedua*, melaksanakan asimilasi di kantor pemerintah, Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah arau lembaga pemerintah lainnya. Lembaga pemerintah yang menampung narapidana yang melaksanakana asimilasi di luar Lembaga Pemasyarakatan akan memberikan contoh bagi lembaga swasta lain bersedia menampung narapidana yang sedang melaksanakan asimilasi. *Ketiga*, menyiapkan lembaga khusus, baik lembaga sosial maupun lembaga pelatihan kerja yang dibuat pemerintah seperti Balai Latihan Kerja (BLK) yang tidak hanya membina narapidana di dalam Lembaga Pemasyarakatan tetapi juga di luar lembaga pemasyarakatan untuk narapidana yang memang telah memenuhi syarat.

Pembatasan yang dilakukan terhadap narapidana atas tindak pidana tertentu tersebut telah menghilangkan kesempatan berasimilasi, hal ini tentu saja tidak sesuai dengan *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Aturan Minimum Standar tentang Penanganan Tahanan) yang jelas-jelas menyatakan bahwa narapidana secara bertahap perlu disiapkan kembali ke masyarakat dengan langkah-langkah pra pembebasan antara lain melalui Pembebasan Bersyarat (*Parole*). Narapidana yang tidak pernah diberikan kesempatan keluar Lembaga Pemasyarakatan akan terus terkekang meskipun telah memperbaiki diri dengan baik dan tidak pernah melakukan pelanggaran sehingga mudah merasa tersisihka / dikucilkan dari kehidupan masyarakat luar.

Penutup

Perlindungan Hak Asasi Manusia tidak saja bermakna sebagai jaminan negara pro aktif memproteksi Hak Asasi Manusia dalam pelbagai kebijakan

regulasi, tetapi juga reaktif bereaksi cepat melakukan tindakan hukum apabila terjadi pelanggaran Hak Asasi Manusia, karena hal tersebut merupakan indikator negara hukum. Jika dalam suatu negara, Hak Asasi Manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkan tidak dapat diatasi secara adil, maka negara tersebut tidak dapat disebut sebagai negara hukum dan demokrasi dalam arti sesungguhnya.¹⁴

Remisi dan asimilasi adalah hak narapidana yang mendukung tercapainya tujuan sistem pemasyarakatan sebagai pelaksana pidana penjara. Remisi dan asimilasi juga sejalan dengan *Internasional Covenant on Civil dan Political Rights, Body Of Principles For The Protection of Persons Under Any Form Of Detention or Imprisonment, Standard Minimum Rules For The Treatment Of Prisoners* sebagai bentuk perlindungan hak asasi manusia narapidana untuk membina narapidana. Akan tetapi, pengaturan remisi di Indonesia saat ini masih tersebar dalam beberapa aturan dan tidak menjadi satu aturan yang komprehensif. Selain itu, pengetatan dengan pemberian syarat khusus terhadap narapidana tindak pidana tertentu yang diatur dalam Pasal 34A Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 justru mengandung masalah pertentangan antar norma hukum sendiri, dan dalam memberi masalah hilangnya kesempatan dan persamaan yang sama di depan hukum hal mana merupakan hak asasi manusia yang harus dilindungi termasuk bagi narapidana. Ada ganjalan serius, apakah masyarakat percaya dan bersedia menerima kembali mereka, hidup, bekerja, dan bermasyarakat sebagaimana aktifitas hidup komunitasnya. Konsep integrasi sosial sesungguhnya adalah proses pembinaan yang sifatnya interaktif dan bergerak diantara terpidana/narapidana - petugas - masyarakat. Ketiga unsur itu harus bergerak secara simultan yang secara keseluruhan berorientasi pada pengentasan terpidana kembali ketengah tengah masyarakat.¹⁵

Penguatan peran remisi dan asimilasi bukan hanya sebagai hak narapidana namun juga sebagai alat untuk memberikan motivasi sekaligus penghargaan bagi narapidana yang telah sungguh-sungguh memperbaiki remisi dan asimilasi dengan melihat latar belakang tindak pidananya yang pada kenyataannya justru menghilangkan nilai-nilai kemanusiaan sebagai landasan hak asasi manusia terlebih lagi mereka yang benar-benar lebih memperbaiki diri. Oleh karena itu, Pemerintah perlu segera membuat pengaturan khusus remisi yang komprehensif dalam suatu aturan sehingga tidak lagi terjadi jenis remisi tertentu yang ditemukan disatu aturan tapi tidak diatur diaturan yang lain. Aturan khusus

¹⁴ Suparman Marzuki, *Trege di Politik Hukum HAM*, Pustaka Pelajar bekerja sama dengan PUSHAM UII Yogyakarta, Yogyakarta, 2011, hlm 11.

¹⁵ Suparman Marzuki, "Efektifitas Pemidanaan Sistem Pemasyarakatan: Beberapa Kritik", *Jurnal Hukum* No. 4 Vol. 2, Universitas Islam Indonesia, 1995, hlm 27-28.

remisi tersebut harus mencakup seluruh hal tentang remisi baik jenis remisi, besaran remisi, kapan diberikannya, syarat-syaratnya serta prosedur sederhana dan pejabat yang berwenang memberikannya. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Unit Pelaksana Teknisnya yaitu Lembaga Pemasyarakatan perlu meningkatkan kerja sama dengan pihak ketiga di bidang kerja dan ketrampilan maupun lembaga sosial, sehingga asimilasi yang ditujukan untuk membaurkan narapidana dengan masyarakat luar dapat dilaksanakan. Selain itu, perlu melibatkan lembaga pemerintah daerah untuk menampung asimilasi narapidana diluar lapas agar tidak tergantung dengan pihak swasta guna mendukung proses asimilasi.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly dan Hafid Abbas, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Kharisma Putra Utama, Cetakan ke- 5, Jakarta, 2015.
- Marzuki, Suparman, *Tregedi Politik Hukum HAM*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerja sama dengan PUSHAM UII Yogyakarta, Yogyakarta, 2011.
- Pangaribuan, Luhut, *Hukum Acara Pidana: Surat Resmi Advokat di Pengadilan*, Papis Sinar Sinanti, Jakarta, 2013.
- Priyatno, Dwidja, *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara di Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2006.
- Zaidan, M.Ali, *Menuju Perubahan Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

Jurnal

- Suparman Marzuki, "Efektifitas Pemidanaan Sistem Pemasyarakatan: Beberapa Kritik", *Jurnal Hukum*, No. 4 Vol. 2, Universitas Islam Indonesia, 1995.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3614.
- Undang-Undang RI Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 147. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5066.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang tentang Pengesahan International Covenant On Civil And Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558.
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.
- Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan, Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3845.

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3846.

Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 225.

Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 223.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 3 Tahun 2018 tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, Dan Cuti Bersyarat.

Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 4 Tahun 2011 tentang Perlakuan bagi Pelapor Tindak Pidana (*Wistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborators*) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu

Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pembebasan Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran *Covid-19*

Politik Hukum Ketentuan Pidana Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi (Studi Dampak Pencemaran Lingkungan Akibat Bencana Lumpur Lapindo)

Siti Sarah Astuti

**Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta Indonesia
sarah14504@yahoo.com**

Abstract

This study aims to determine the environmental pollution caused by the Lapindo mud disaster and legal politics in terms of the criminal provisions in Law No. 22 of 2001 concerning Oil and Gas. The problems formulated in this research are first, what is the legal politics of the criminal provisions of Law Number 22 of 2001 on Oil and Gas? Second, what is the impact of the Lapindo mudflow on the environment and public health? The type of research is normative with a statutory approach and is analyzed using qualitative methods. The results of this study are first, the legal politics regarding the Lapindo mud disaster, namely the absence of an article that regulates violations regarding procedural errors committed by companies in the Criminal Provisions of Law Number 22 of 2001 on Oil and Gas. Second, local residents suffered losses, both material and immaterial, because Lapindo mud contains chemical substances, namely metals and phenols that endanger public health and pollute the environment such as water, soil, and air.

Key Words: Environment; lapindo mud; legal policy; public health

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pencemaran lingkungan yang disebabkan oleh bencana lumpur lapindo dan politik hukum yang ditinjau dari ketentuan pidana di Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Masalah yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah *pertama*, bagaimana politik hukum ketentuan pidana atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi? *Kedua* apa dampak semburan lumpur lapindo terhadap lingkungan dan kesehatan masyarakat? Jenis penelitian ini bersifat normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan dianalisa menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, politik hukum mengenai bencana lumpur lapindo yaitu tidak adanya pasal yang mengatur tentang pelanggaran mengenai kesalahan prosedural yang dilakukan oleh perusahaan di Ketentuan Pidana Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. *Kedua*, warga sekitar mengalami kerugian, baik materil dan immateril, karena lumpur lapindo mengandung zat kimia yaitu logam dan fenol yang membahayakan kesehatan masyarakat dan mencemari lingkungan seperti air, tanah, dan udara.

Kata-kata Kunci : Lumpur lapindo; politik hukum; lingkungan; kesehatan masyarakat

Pendahuluan

Undang-Undang Dasar 1945 telah menyebutkan bahwa salah satu Hak Asasi Manusia yang harus terpenuhi adalah mengenai tempat tinggal dan lingkungan hidup yang baik, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28H ayat (1) yang berbunyi: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Tindak lanjut dari pasal tersebut dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Namun, dengan adanya peraturan tersebut belum semua masyarakat individu maupun badan hukum menjalani aturan-aturan tersebut dengan patuh dan tingkat kesadaran lingkungan hidup rendah, sehingga berdampak negatif kepada masyarakat kecil yang notabene tidak mempunyai kuasa dan kedudukan agar bisa melawan penguasa yang menimbulkan kerugian tersebut.

Masalah lainnya adalah kemungkinan adanya ketentuan tertentu yang belum diatur dalam undang – undang yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah, sehingga dalam praktiknya menimbulkan kerugian bagi masyarakat ditambah lagi sistem hukum di Indonesia yang masih lemah sehingga sering terjadinya negosiasi antara para penguasa dan sering terjadinya *eigenrichting*.

Kesadaran lingkungan hidup pada intinya adalah kesadaran tentang adanya masalah lingkungan hidup yang dihadapi dengan berbagai implikasinya, serta bagaimana menanggulangi masalah tersebut. Seharusnya kesadaran ini dapat mendorong manusia mempelajari seluk-beluk lingkungan hidup serta bagaimana memanfaatkan sumber daya alam pada lingkungan hidup ini secara berkelanjutan sehingga melahirkan upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (PLH) yang kemudian disebut Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH). Guna menunjang PLH/PPLH ini dikembangkanlah hukum lingkungan sebagai sarana penunjangnya. Hukum lingkungan adalah salah satu sarana penunjang PPLH yang diharapkan dapat menyerasikan pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup guna menjamin pemanfaatannya secara berkelanjutan.¹

Dalam UUPPLH ditegaskan bahwa salah satu tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia. Konsepsi ini mengakomodir dua hak sekaligus, yaitu hak lingkungan atas kualitas lingkungan hidup yang baik dan hak manusia untuk menikmati lingkungan hidup tersebut sehingga kehidupan dapat berjalan dengan harmonis.

¹ Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Lingkungan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, hlm. 52.

Oleh karena itu, perlu dipahami bahwa manusia dan lingkungan hidup merupakan dua unsur yang mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum lingkungan sebagai subjek hukum yang menentukan bekerjanya sistem kehidupan. Kepentingan manusia tidaklah berdiri sendiri, melainkan juga merupakan kepentingan lingkungan hidup dan keduanya merupakan satu kesatuan yang membentuk sistem kehidupan tersebut.²

Definisi dari Hukum Lingkungan sendiri adalah salah satu cabang dalam disiplin ilmu hukum yang berkaitan dengan pengaturan hukum terhadap perilaku atau kegiatan-kegiatan subjek hukum dalam pemanfaatan dan perlindungan sumber daya alam dan lingkungan hidup serta perlindungan manusia dari dampak negatif yang timbul akibat pemanfaatan sumber daya alam. Dengan demikian, hukum lingkungan tidak senantiasa berkaitan dengan pengaturan perlindungan lingkungan hidup dalam arti pelestarian lingkungan, tetapi juga berkaitan dengan pengaturan pemanfaatan atau penggunaan sumber daya alam seperti air, tanah, laut, hutan, dan bahan tambang.³

Pembangunan konkretnya kegiatan yang dilakukan oleh manusia dalam menjalani dan memperbaiki hidup dan kehidupannya senantiasa memanfaatkan unsur-unsur sumber daya alam dan lingkungan hidup dan berlangsung pada lingkungan hidup tertentu. Kegiatan ini adalah tuntutan hidup yang sangat manusiawi, bahkan merupakan suatu kemutlakan bila manusia ingin tetap eksis dalam kehidupan berbudaya ini secara wajar yang tidak boleh dipertentangkan dengan tuntutan ekologi agar tetap stabil dan dinamis.

Persaingan bebas industri minyak bumi dan mineral secara legal dimulai sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang mengizinkan pihak swasta untuk boleh melakukan kegiatan tersebut, baik di sektor hulu maupun hilir. Aturan dalam UU ini membuka peluang bagi sektor swasta domestik dan internasional untuk beroperasi di Indonesia tanpa intervensi dari pemerintah. Namun jauh sebelum diundangkannya UU tersebut, bukan berarti tidak ada pihak swasta domestik ataupun asing yang masuk dalam perusahaan minyak dan gas bumi.⁴

Dalam praktiknya, kegiatan badan hukum dalam menjalankan pembangunan sering terjadi ketidakseimbangan antara dampak lingkungan dengan kegiatan badan hukum tersebut. Misalnya kasus Lumpur Lapindo yang menyemburkan lumpur panas di lokasi pengeboran Lapindo Brantas Inc., di

² Masrudi Muchtar, Noraida, dan Abdul Khair, *Hukum Kesehatan Lingkungan (Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran)*, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 39.

³ Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2015, hlm. 21.

⁴ Anis Farida, "Jalan Panjang Penyelesaian Konflik Kasus Lumpur Lapindo", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, No. 2, Vol. 17, 2013, hlm. 9.

Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur. Semburan lumpur panas ini menyebabkan tergenangnya kawasan permukiman dan pertanian di tiga kecamatan sekitarnya.⁵

Lapindo Brantas Inc., pertama kali didirikan pada 1996 setelah proses kepemilikan sahamnya diambil alih dari perusahaan yang berbasis di Amerika, Huffington Corporation. Saat itu pihak Lapindo Brantas sudah menandatangani kontrak kerjasama dengan Pertamina selaku pihak yang mengelola industri tambang. Lapindo Brantas Inc. merupakan perusahaan eksplorasi gas dan minyak yang merupakan *joint venture* antara PT Energi Mega Persada Tbk., PT Medco Energi Tbk., dan Santos Australia. Keluarga Bakrie melalui investasinya memegang kendali atas PT Energi Mega Persada Tbk. Itulah sejarah terlibatnya Lapindo Brantas dalam usaha pengelolaan minyak dan gas bumi di Blok Brantas Jawa Timur, termasuk Sidoarjo.⁶

Akibat kelalaian PT Lapindo menyebabkan lumpur panas dari perut bumi meluap keluar. Semburan lumpur lapindo juga berdampak pada pencemaran air, tanah, dan udara. Kondisi lingkungan yang tercemar dapat mempengaruhi kesehatan warga sekitar. Bencana lumpur lapindo jelas telah merugikan masyarakat akibat kesalahan teknis pengeboran yang dilakukan oleh PT Lapindo Brantas. Warga penyintas Lumpur Lapindo mengungkapkan saat masih tinggal di sekitar tanggul lumpur, dirinya bersama keluarga sering menghirup bau menyengat dan kurang sedap yang terbawa oleh angin. Bahkan saat sudah pindah agak jauh dari pusat semburan, bau tidak sedap masih sesekali tercium saat angin berhembus kencang. Kondisi lingkungan yang tercemar dapat mempengaruhi kesehatan warga.

Berdasarkan pemeriksaan kesehatan yang telah dilakukan sebelumnya terhadap 20 orang penyintas secara acak, ditemukan 10 orang atau 50 persen mengalami kelainan pada pemeriksaan darah dan urin. Sedangkan 4 orang penyintas atau 20 persen mengalami kelainan pada pemeriksaan toraks. Temuan ini menguatkan penulisan sebelumnya oleh Balai Besar Teknik Kesehatan Lingkungan dan Pengendalian Penyakit Menular (BTKL PPM) pada 2010, yaitu 81 persen sampel warga di Desa Besuki, Glagaharum, Gempolsari, Kali Tengah, mengalami gangguan restriksi paru-paru.⁷

⁵ Satrio, Bungkus Pratikno, dan Paston Sidauruk, "Studi Asal-Usul Air Lumpur Lapindo Periode 2007-2012 Menggunakan Isotop Alam", *Jurnal Ilmiah Isotop dan Radiasi*, No. 2, Vol. 8, Tahun 2012, hlm. 2.

⁶ Anis Farida, "*Jalan...*, *Op. Cit.*, hlm. 9.

⁷<https://www.voaindonesia.com/a/kasus-lapindo-12-tahun-semburan-lumpur-ancam-kesehatan-warga/4415812.html>, "Kasus Lapindo: 12 Tahun Semburan Lumpur Ancam Kesehatan Warga", diakses 10 Juli 2021.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana politik hukum ketentuan pidana atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi?
2. Apa dampak bencana lumpur lapindo terhadap lingkungan dan kesehatan masyarakat ?

Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis politik hukum ketentuan pidana atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji dampak semburan lumpur lapindo terhadap lingkungan dan kesehatan masyarakat.

Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan dianalisa menggunakan metode kualitatif. Sumber data yang digunakan untuk mengolah data menggunakan sumber data sekunder melalui bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, seperti studi kepustakaan dan undang-undang.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Politik Hukum Ketentuan Pidana atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Minyak dan Gas Bumi atau biasa disingkat Migas diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001. Pengertian dari minyak bumi menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Migas 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 yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi.⁸ Kemudian pengertian dari Gas Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan Minyak dan Gas Bumi.⁹

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang minyak dan gas, dapat dilihat pada berbagai peraturan perundang-undangan, tetapi sejak

⁸ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

⁹ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, peraturan perundang-undangan yang lain, yaitu Undang-Undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1962 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1962 tentang Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Pertamina, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1974 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 Pertamina tidak berlaku lagi. Namun peraturan pelaksanaan dari keempat undang-undang tersebut tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan baru berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Pertimbangan ditetapkan Undang-Undang Migas adalah sebagai berikut:

- a. Pembangunan nasional harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat dengan melakukan reformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
- b. Minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak terbarukan yang dikuasai oleh negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.
- c. Kegiatan usaha minyak dan gas bumi mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional yang meningkat dan berkelanjutan.¹⁰

Migas mempunyai peran yang sangat strategis di dalam perekonomian nasional dalam arti sebagai komoditi yang menguasai hidup orang banyak. Pengaturan dan pengelolaannya diperlukan peran pemerintah. Dalam hal ini, pemerintah tetap mengacu pada tugas untuk meningkatkan efisiensi dengan membentuk pengawasan, pelaksanaan kontrak kerjasama dalam rangka mengamankan penerimaan negara, menjamin kelangsungan ketersediaan sumber daya alam melalui optimasi pengembangan dan proses produksi lapangan yang baik.¹¹

Setelah berlangsungnya undang-undang migas, maka kekhawatiran tentang pilar kekuasaan, penegakan hukum dan masyarakat menjadi kenyataan. Hal ini dikarenakan terdapatnya penolakan masyarakat terhadap undang-undang ini terealisasi melalui gugatan ke Mahkamah Konstitusi, walaupun gugatannya tidak dapat diterima seluruhnya. Begitu pula tentang penegakan hukum di bidang

¹⁰ Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 234-235.

¹¹ Syaiful Bakhri, *Hukum Migas Telaah Penggunaan Hukum Pidana dalam Perundang-Undangan*, Total Media, Jakarta, 2012, hlm. 73.

migas, putusan pengadilan mencerminkan suatu kesalahan pada individu pelaku, tetapi tidak menarik korporasi dalam suatu peristiwa pidana. Maka suatu keengganan untuk memidanakan korporasi. Pada pengadilan pidana tentang tanpa izin untuk melakukan segala kegiatan industri migas, tercermin dari putusan pengadilan yang dapat dipersalahkan hanya pelaku saja, dan badan hukum hingga sekarang belum mendapatkan perhatian dalam putusan peradilan pidana.¹²

Menurut sumber-sumber berita yang telah penulis cermati, bahwa semburan lumpur panas terjadi akibat kesalahan PT Lapindo sendiri. Kesalahan tersebut adalah PT Lapindo tidak mengindahkan prosedural pengeboran yang baik dan dilakukan dengan sengaja. Kesalahan utama yang disengaja tersebut memuat tidak dipatuhinya ketentuan dalam prosedur operasi baku yang telah digunakan seluruh industri minyak dan gas di dunia. Pengeboran itu juga dilakukan dengan tidak melaksanakan pemasangan selubung pelindung (*casing*) apapun.¹³

PT Lapindo diduga sengaja menghemat biaya operasional dengan tidak memasang *casing*. Jika dilihat dari perspektif ekonomi, keputusan pemasangan *casing* berdampak pada besarnya biaya yang dikeluarkan PT Lapindo. Medco, selaku salah satu pemegang saham wilayah Blok Brantas, dalam surat bernomor MGT-008/JKT/06 telah memperingatkan PT Lapindo untuk memasang *casing* atau selubung bor sesuai dengan standar operasional pengeboran minyak dan gas. Namun, entah mengapa PT Lapindo sengaja tidak memasang *casing*, sehingga pada saat terjadi *underground out* lumpur yang ada di perut bumi menyembur keluar.¹⁴

Aturan pemasangan selubung pelindung (*casing*) 9 5/8 inci sudah tertera dalam program pengeboran yang disepakati oleh para *stake holder* dan disetujui BP MIGAS. Kersam Sumanta, anggota *Drilling Engineers Club* dan mantan anggota Tim Nasional Penanggulangan Lumpur Lapindo menjelaskan, PT Lapindo tidak mematuhi kaidah operasional yang telah dibakukan para ahli pemboran sebagai Prosedur Operasi Standar. Uji kekuatan formasi di bawah casing 13 5/8 inci yang dipasang di 1.092 meter tidak dilakukan dengan benar sehingga mengakibatkan perhitungan menjadi salah. Sesuai aturan dan anjuran Medco, PT Lapindo semestinya memasang selubung 9 5/8 inci di 2.591 meter. Namun, PT Lapindo tidak memedulikannya.

¹² *Ibid.*, hlm. 74.

¹³ Elmaghira Putri Erika, Risna Resnawaty, dan Arie Surya Gutama, "Bencana Sosial Kasus Lumpur PT. Lapindo Brantas Sidoarjo, Jawa Timur", *Jurnal Penelitian & PKM*, No. 2, Vol. 4, Tahun 2017, hlm. 6.

¹⁴ Agustinus W. Dewantara, "Merefleksikan Hubungan Antara Etika Aristotelian dan Bisnis dengan Studi Kasus Lumpur Lapindo", *Jurnal Filsafat Arete*, No. 01, Vol. 02, Tahun 2013, hlm. 5.

Selain itu, ada prosedur mencabut atau memasukkan rangkaian pipa bor dan pahat pada saat mencabut *string* mengalami tambahan beban, tetapi tidak dihiraukan oleh PT Lapindo. Hal yang lebih fatal adalah batasan tekanan maksimum di permukaan tidak dipatuhi oleh operator dan insinyur pengeboran PT Lapindo ketika menanggulangi semburan sehingga melebihi kekuatan formasi di bawah selubung 13 5/8 di 1.092 meter yang berakibat terjadinya rekahan sampai ke permukaan yang akhirnya menjadi jalan keluar lumpur dari dalam lubang bor.¹⁵

Pada 27 Mei 2006 saat gempa mengguncang Yogyakarta, selang 10 menit setelah gempa terjadi, lumpur panas masuk ke dalam lubang pengeboran. PT Lapindo meneruskan pengeboran selama 6 jam sampai kedalaman 2.834 meter. PT Lapindo memutuskan untuk menghentikan pengeboran dan menarik mata bor ke permukaan tanah. Saat bor sudah dikeluarkan semua, lumpur mulai mengalir dari lubang. PT Lapindo berusaha menutup lubang tersebut dengan semen dan berhasil, sehingga lumpur tidak kembali ke luar dari lubang pengeboran tersebut. Pada 28 Mei 2006 atau esok harinya, ternyata cairan yang mengalir seluruh lubang bor menendang lapisan tanah di sekitar lubang pengeboran yang ternyata tidak cukup kuat menahan tekanan dari cairan tersebut. Akibatnya, lapisan tanah di sekeliling lubang pengeboran retak, dan keluarlah cairan dari retakan-retakan tersebut.¹⁶

Uraian di atas telah menjelaskan bahwa PT Lapindo telah lalai dalam mengaplikasikan prosedural pengeboran, tetapi hingga saat ini PT Lapindo tidak terjerat hukum. Hasil analisis Penulis hal ini dikarenakan di Undang-Undang Migas tidak mengatur secara lengkap mengenai Ketentuan Pidananya. Pada Bab XI Ketentuan Pidana UU Nomor 20 Tahun 2001 disebutkan larangan dan kejahatan dalam UU Migas, berikut rincian pasalnya:¹⁷

1. Pasal 51 ayat (1): Setiap orang yang melakukan Survei Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) tanpa hak dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling tinggi Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).
2. Pasal 51 ayat (2): Setiap orang yang mengirim atau menyerahkan atau memindahtangankan data sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 tanpa hak dalam bentuk apa pun dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling tinggi Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

¹⁵ Kompas.com, <https://nasional.kompas.com/read/2012/08/07/19093138/~Nasional>, "Pakar: Lumpur Sidoarjo Murni Kesalahan Pengeboran", diakses 7 Juli 2021.

¹⁶ Elmaghfira Putri Elika, Risna Resnawaty, dan Arie Surya Gutama, "Bencana Sosial...", *Op. Cit.*, hlm. 6.

¹⁷ Bab XI Ketentuan Pidana Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

3. Pasal 52: Setiap orang yang melakukan Eksplorasi dan/atau Eksploitasi tanpa mempunyai Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah).
4. Pasal 53: Setiap orang yang melakukan : a. Pengolahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Pengolahan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling tinggi Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah); b. Pengangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Pengangkutan dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling tinggi Rp40.000.000.000,00 (empat puluh miliar rupiah); c. Penyimpanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Penyimpanan dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling tinggi Rp30.000.000.000,00 (tiga puluh miliar rupiah); d. Niaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Niaga dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling tinggi Rp30.000.000.000,00 (tiga puluh miliar rupiah).
5. Pasal 54: Setiap orang yang meniru atau memalsukan Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi dan hasil olahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah).
6. Pasal 55: Setiap orang yang menyalahgunakan Pengangkutan dan/atau Niaga Bahan Bakar Minyak yang disubsidi Pemerintah dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah).

Jika kita cermati pasal-pasal di atas tidak ada disebutkan pelanggaran mengenai kesalahan prosedural yang dilakukan oleh perusahaan. Seharusnya di Undang-Undang Migas ditambahkan pasal mengenai kesalahan prosedural yang dilakukan oleh perusahaan beserta jerat pidana dan dendanya. Jika pasal ini diatur, maka PT Lapindo mungkin sudah mendapat jerat hukum karena telah melanggar ketentuan pasal mengenai kesalahan prosedural pengeboran dan telah menyebabkan pencemaran lingkungan akibat semburan lumpur panas dan telah banyak menelan korban jiwa, yang mana juga banyak warga sekitar rugi baik materil dan immateril.

Dampak Bencana Lumpur Lapindo terhadap Lingkungan dan Kesehatan Masyarakat

Kondisi air dan tanah pasca semburan lumpur lapindo jauh berbeda dengan kondisi sebelum semburan lumpu lapindo terjadi. Kondisinya berubah secara signifikan. Pencemaran lingkungan yang terjadi yaitu lahan pertanian dan perkebunan sekitar semburan lumpu lapindo mulai tidak produktif, semula

subur menjadi tandus yang menyebabkan tanaman mengalami gagal panen. Selain itu terjadi krisis air bersih. Kualitas air yang berada di sekitar semburan lumpur lapindo mengalami perubahan rasa dan kualitas. Rasa air berubah menjadi pahit dan asin, sehingga tidak dapat dimanfaatkan lagi oleh masyarakat. Warna air yang awalnya jernih berubah menjadi keruh dan warna yang kekuning-kuningan.¹⁸

Selain air dan tanah, kondisi udara di kawasan semburan lumpur tidak baik, salah satu penyebabnya adalah kandungan kimia yang terkandung di lumpur yang terbawa oleh angin sehingga menyebabkan bau yang tidak sedap seperti bau selokan dan tinja yang jangkauannya sampai lebih dari 20 kilometer.¹⁹ Semburan lumpur lapindo ini menunjukkan banyak dampak buruk, baik secara fisik, psikis, dan sosial ekonomi. Air dan lingkungan yang tercemar dan tidak bersih menyebabkan mayoritas korban terserang penyakit kulit (*scabies*) dan paru-paru oleh asap gas yang menyengat sehingga menyebabkan sesak napas sampai pada akhirnya ada beberapa korban yang meninggal.

Berdasarkan Data dari Puskesmas Porong menunjukkan sejumlah penyakit terus meningkat sejak tahun 2006. Penderita infeksi saluran pernapasan pada 2005 sebanyak 24.719 orang, sedangkan pada 2009 meningkat pesat sebanyak 52.543 orang.²⁰ Sementara dampak psikis yang dialami korban adalah kecemasan, depresi, stress sampai gangguan jiwa.²¹ Dampak psikis terjadi karena semburan lumpur lapindo telah menenggelamkan rumah, sawah, sekolah, dll yang telah sejak lama memberikan kenangan bagi mereka.

Kandungan kimia yang terkandung dalam lumpur sangat berbahaya bagi kesehatan masyarakat. Lumpur yang mengandung logam dapat menyebabkan infeksi saluran pernapasan, iritasi kulit dan kanker. Selain logam, lumpur mengandung fenol yang menyebabkan sel darah merah pecah (*hemolisis*). Jantung berdebar (*cardiac aritma*), dan gangguan ginjal.²² Senyawa fenol atau asam karbolat yang memiliki bau khas. Keberadaan fenol bisa menjadi sumber pencemaran yang membahayakan kehidupan manusia maupun hewan air.

¹⁸ Adelia Suryaningsih dan Baiq Lily Handayani, "Bertahan Hidup dalam Kubangan Lumpur (Studi tentang Korban Lumpur Lapindo di Desa Glagaharum Kecamatan Porong Sidoarjo)", *Jurnal e-SOSPOL*, Vol. IV, Edisi 1, Tahun 2017, hlm. 2.

¹⁹ Siti Nuurlaily Rukmana dan Moch. Shofwan, "Dampak Risiko Secondary Hazard di Sekitar Bencana Lumpur Lapindo Terhadap Perubahan Lingkungan", *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota*, No. 4, Vol. 14, Tahun 2018, hlm. 5.

²⁰ Tania Ayu Apsari, "Bingkai Berita Bencana Lumpur Lapindo di Media Online", *Jurnal Komunikasi dan Kajian Media*, No. 1, Vol. 2, Tahun 2018, hlm. 4.

²¹ Aris Setiawan dan Niken Titi Pratitis, "Religiusitas, Dukungan Sosial dan Resiliensi Korban Lumpur Lapindo Sidoarjo", *Jurnal Psikologi Indonesia*, No. 02, Vol. 4, Tahun 2015, hlm. 2.

²² Agustinus W. Dewantara, "Merefleksikan Hubungan Antara...", *Op.Cit.*, hlm. 4.

Sejumlah efek pada manusia akibat menghirup fenol di udara yaitu efek jangka pendek di antaranya adalah iritasi pernapasan, sakit kepala, dan mata terbakar. Sementara itu, efek kronis paparan tingkat tinggi fenol adalah kelemahan, nyeri otot, anoreksia, penurunan berat badan, dan kelelahan.²³ Kemudian lumpur lapindo juga mengandung senyawa hidrogen sulfida, gas beracun dan berbau seperti telur busuk. Seorang pekerja lumpur lapindo di Porong, Kabupaten Sidoarjo, pingsan akibat menghirup senyawa hidrogen sulfida yang terkandung pada asap pekat dari lumpur panas.²⁴ Selain itu, lumpur lapindo juga mengandung gas metana. Badan Penanggulangan Lumpur Lapindo (BPLS) mencatat kandungan gas metana yang keluar di sekitar lumpur lapindo itu tinggi yang mana kondisinya berbahaya dan mudah terbakar dengan kadar gas yang mudah terbakar mencapai 100 persen.²⁵

Apabila ditinjau dari uraian pada paragraf di atas, penulis mengkaji Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Migas, menjelaskan tentang survei umum, berikut bunyi pasal tersebut: *"Survei Umum adalah kegiatan lapangan yang meliputi pengumpulan, analisis, dan penyajian data yang berhubungan dengan informasi kondisi geologi untuk memperkirakan letak dan potensi sumber daya Minyak dan Gas Bumi di luar Wilayah Kerja"*.²⁶ Seharusnya pengumpulan, analisis, dan penyajian data yang dilakukan tidak hanya sebatas informasi kondisi geologi saja, tetapi juga mengenai kandungan bahan kimia yang terpendam di lokasi pengeboran karena dampak gas beracun pasti membahayakan kesehatan masyarakat sekitar.

Oleh karena itu, untuk kedepannya diharapkan kepada pembuat undang-undang untuk merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi khususnya mengenai Ketentuan Pidana, agar badan hukum yang melanggar ketentuan dapat dijerat hukuman yang setimpal dengan perbuatan yang telah dilakukan dan perbuatan tersebut telah merugikan masyarakat.

Penutup

1. Pada Ketentuan Pidana dalam Bab IX Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi seharusnya ditambahkan pelanggaran mengenai kesalahan prosedur standar dalam menjalankan kegiatan pengeboran di wilayah kerja yang sudah mendapat izin dari pemerintah.

²³<https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20150529173547-255-56592/bahaya-mematikan-senyawa-fenol-pada-lumpur-lapindo>, "Bahaya Mematikan Senyawa Fenol pada Lumpur Lapindo", diakses 10 Juli 2021.

²⁴<https://news.detik.com/berita/775185/pekerja-lumpur-lapindo-pingsan-diduga-hirup-gas-beracun>, "Pekerja Lumpur Lapindo Pingsan Diduga Hirup Gas Beracun", diakses 10 Juli 2021.

²⁵<https://nasional.tempo.co/read/356244/kandungan-gas-metana-lumpur-lapindo-berbahaya>, "Kandungan Gas Metana Lumpur Lapindo Berbahaya", diakses 10 Juli 2021.

²⁶ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

2. Pada ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi seharusnya di tambahkan survei umum terhadap kandungan zat kimia yang terkandung di dalam wilayah kerja pengeboran, jadi tidak hanya survei umum mengenai kondisi geologis nya saja.

Daftar Pustaka

Buku

- Bakhri, Syaiful, *Hukum Migas Telaah Penggunaan Hukum Pidana dalam Perundang-Undangan*, Total Media, Jakarta, 2012.
- HS, Salim, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Muchtar, Masrudi, Noraida, dan Abdul Khair, *Hukum Kesehatan Lingkungan (Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran)*, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, 2016.
- Rahmadi, Takdir, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2015.
- Wahid, Yunus, *Pengantar Hukum Lingkungan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2018.

Jurnal

- Anis Farida, "Jalan Panjang Penyelesaian Konflik Kasus Lumpur Lapindo", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, No. 2, Vol. 17, 2013
- Tania Ayu Apsari, "Bingkai Berita Bencana Lumpur Lapindo di Media Online", *Jurnal Komunikasi dan Kajian Media*, No. 1, Vol. 2, Tahun 2018.
- Agustinus W. Dewantara, "Merefleksikan Hubungan Antara Etika Aristotelian dan Bisnis dengan Studi Kasus Lumpur Lapindo", *Jurnal Filsafat Arete*, No. 01, Vol. 02, Tahun 2013.
- Elmaghfira Putri Elika, Risna Resnawaty, dan Arie Surya Gutama, "Bencana Sosial Kasus Lumpur PT. Lapindo Brantas Sidoarjo, Jawa Timur", *Jurnal Penelitian & PKM*, No. 2, Vol. 4, Tahun 2017.
- Siti Nuurlaily Rukmana, dan Moch. Shofwan, " Dampak Risiko Secondary Hazard di Sekitar Bencana Lumpur Lapindo Terhadap Perubahan Lingkungan", *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota*, No. 4, Vol. 14, Tahun 2018.
- Satrio, Bungkus Pratikno dan Paston Sidaauruk, "Studi Asal-Usul Air Lumpur Lapindo Periode 2007-2012 Menggunakan Isotop Alam", *Jurnal Ilmiah Isotop dan Radiasi*, No. 2, Vol. 8, Tahun 2012.
- Aris Setiawan, dan Niken Titi Pratitis, "Religiusitas, Dukungan Sosial dan Resiliensi Korban Lumpur Lapindo Sidoarjo", *Jurnal Psikologi Indonesia*, No. 02, Vol. 4, Tahun 2015.
- Adelia Suryaningsih, dan Baiq Lily Handayani, "Bertahan Hidup dalam Kubangan Lumpur (Studi tentang Korban Lumpur Lapindo di Desa Glagaharum Kecamatan Porong Sidoarjo)", *Jurnal e-SOSPOL*, Vol. IV, Edisi 1, Tahun 2017.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Data Elektronik

<https://nasional.kompas.com/read/2012/08/07/19093138/~Nasional>, "Pakar: Lumpur Sidoarjo Murni Kesalahan Pengeboran".

<https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20150529173547-255-56592/bahaya-mematikan-senyawa-fenol-pada-lumpur-lapindo>, "Bahaya Mematikan Senyawa Fenol pada Lumpur Lapindo".

<https://news.detik.com/berita/775185/pekerja-lumpur-lapindo-pingsan-diduga-hirup-gas-beracun>, "Pekerja Lumpur Lapindo Pingsan Diduga Hirup Gas Beracun".

<https://nasional.tempo.co/read/356244/kandungan-gas-metana-lumpur-lapindo-berbahaya>, "Kandungan Gas Metana Lumpur Lapindo Berbahaya".

<https://www.voaindonesia.com/a/kasus-lapindo-12-tahun-semburan-lumpur-ancam-kesehatan-warga/4415812.html>, "Kasus Lapindo: 12 Tahun Semburan Lumpur Ancam Kesehatan Warga".

Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Bukan Sumber Daya Alam dalam Perspektif ISO 26000

Yuman Nur Rozak

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta Indonesia
yumannr@gmail.com

Abstract

This study analyzes first, how is the regulation of CSR in Indonesia in accordance with ISO 26000? Second, how should the regulations and CSR formulations address the legal vacuum of non-natural resource companies in Indonesia? This research uses normative juridical method. The results of this study conclude that first, that the regulation of CSR in Indonesia is not in accordance with the regulations contained in ISO 26000. CSR regulations in Indonesia are still scattered in several laws and regulations. Non-natural resource companies are not required to carry out CSR even though their business activities have a major impact on the social and environmental environment. Second, there is a need for special regulations that regulate the implementation and mechanism for implementing CSR in Indonesia in an integrated and codified manner. The regulation of CSR in Indonesia needs to be reformulated by adopting the principles of CSR implementation contained in ISO 26000, in the form of a law which contains two main provisions, namely the implementation of CSR for natural resources companies and the implementation of CSR for non-natural resources companies.

Key Words: CSR; company; ISO 26000; non-natural resources; regulation

Abstrak

Penelitian ini menganalisis, *pertama*, apakah pengaturan CSR di Indonesia sudah sesuai dengan ISO 26000? *Kedua*, bagaimanakah seharusnya regulasi dan formulasi CSR untuk mengatasi kekosongan hukum terhadap perusahaan bukan SDA di Indonesia? Penelitian menggunakan metode yuridis normatif. Hasil kajian ini menyimpulkan, *pertama*, pengaturan CSR di Indonesia tidak sesuai dengan pengaturan yang terdapat dalam ISO 26000. Regulasi CSR di Indonesia masih tersebar di beberapa peraturan perundang-undangan. Perusahaan bukan SDA tidak diwajibkan untuk melaksanakan CSR meskipun kegiatan usahanya sangat berdampak pada lingkungan sosial dan lingkungan hidup. *Kedua*, perlu adanya regulasi secara khusus yang mengatur implementasi dan mekanisme pelaksanaan CSR di Indonesia secara terpadu dan terkodifikasi. Pengaturan CSR di Indonesia perlu diformulasikan ulang dengan mengadopsi prinsip-prinsip pelaksanaan CSR yang terdapat dalam ISO 26000, dalam bentuk Undang-Undang yang di dalamnya memuat dua ketentuan utama yakni pelaksanaan CSR bagi perusahaan SDA dan pelaksanaan CSR bagi perusahaan bukan SDA.

Kata-kata Kunci: CSR; perusahaan; bukan SDA; ISO 26000; peraturan

Pendahuluan

Penerapan tanggung jawab sosial perusahaan atau *Corporate Social Responsibility* (CSR) sangat penting dilaksanakan di Indonesia. Hal ini didasarkan pada fakta di lapangan bahwa dunia industri sudah berkembang pesat selama 10 tahun terakhir,¹ termasuk banyaknya perusahaan multinasional yang ikut ambil bagian dalam perkembangan (di Indonesia) tersebut.² Sektor industri di Indonesia telah menyumbang kontribusi terbesar bagi perekonomian nasional, yakni secapai lebih dari 20 persen.³ Bahkan, dalam kategori *manufacturing value added*,⁴ Indonesia telah masuk dalam 10 besar peringkat di dunia, yang sejajar dengan Brasil dan Inggris. Sektor industri juga telah memberikan manfaat dalam hal penyerapan tenaga kerja. Pada 2018, penyerapan tenaga kerja industri manufaktur yakni sebanyak 18,25 juta orang. Sehingga, dalam persentase maka industri manufaktur telah berkontribusi sebanyak 14,72 persen dari total tenaga kerja nasional.⁵

Sektor industri juga banyak menimbulkan permasalahan di tengah masyarakat, khususnya dari sisi lingkungan hidup yang banyak rusak akibat kegiatan maupun limbah industri.⁶ Oleh karenanya, kemudian timbul inisiatif untuk mengurangi resiko kerusakan lingkungan melalui mekanisme pelaksanaan *Corporate Social Responsibility* (CSR).

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseoran Terbatas (UU PT), sebagai salah satu aturan di Indonesia yang mengatur mengenai CSR yakni khususnya dalam Pasal 74, ternyata tidak cukup kuat untuk menjadi landasan terkait pelaksanaan CSR bagi suatu perusahaan yang beroperasi di Indonesia. Mukti Fajar mengatakan jika Pasal 74 UU PT tersebut melahirkan beberapa persoalan, yaitu: (a) diskriminasi bagi perusahaan Perseroan Terbatas dan (b) diskriminasi hanya bagi perusahaan yang bergerak di bidang sumber daya alam dan atau terkait saja. Selain yang tersebut dianggap tidak dibebani kewajiban CSR.⁷

¹<https://www.liputan6.com/bisnis/read/3980293/menperin-industri-di-ri-berkembang-pesat-dalam-10-tahun-terakhir>, "Menperin: Industri di RI Berkembang Pesat dalam 10 Tahun Terakhir (31 Mei 2019)", Akses 15 April 2020

² <https://kompas.id/baca/ekonomi/2019/01/25/tiga-perusahaan-multinasional-tambah-investasi-di-indonesia/>. "Tiga perusahaan Multinasional Tambah Investasi di Indoensia". Akses 15 April 2020

³ Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, "*Indonesia Masuk Kategori Negara Industri*", dalam <https://kemenperin.go.id/artikel/18473/Indonesia-Masuk-Kategori-Negara-Industri>. Akses 15 april 2020

⁴ Manufacturing value added (MVA) sebagaimana didefinisikan oleh UNIDO (United Nations Industrial Development Organization) adalah "*Manufacturing value added (MVA) of an economy is the total estimate of net-output of all resident manufacturing activity units obtained by adding up outputs and subtracting intermediate inputs.*" Dalam <https://stat.unido.org/content/learning-center/what-is-manufacturing-value-added%253f>

⁵<https://kemenperin.go.id/artikel/20288/Penyerapan-Tenaga-Kerja-Industri-Manufaktur-Terus-Meningkat>. "Penyerapan Tenaga Kerja Industri Manufaktur Terus Meningkatkan". Akses 15 april 2020

⁶<https://www.mongabay.co.id/2016/06/06/beginilah-visualisasi-pencemaran-industri-di-hari-lingkungan-hidup/>. "Beginilah Visualisasi Pencemara Industri di Hari Lingkungan Hidup"dalam Akses 15 April 2020

⁷ Mukti Fajar, *Tanggungjawab Sosial Perusahaan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 286

Perusahaan yang tidak terkait langsung dalam pengelolaan dan pengolahan sumber daya alam (perusahaan non SDA) juga menimbulkan dampak lingkungan maupun dampak sosial di sekitar operasional perusahaan. Dampak lingkungan yang timbul akibat usaha perusahaan non SDA mungkin tidak separah dari dampak perusahaan yang berkaitan dengan SDA. Namun, apabila berbicara mengenai dampak sosial, maka dampak yang timbul setara atau malah bisa lebih tinggi daripada perusahaan pengolahan SDA. Hal ini dapat dilihat bahwa perusahaan non SDA justru lebih banyak yang kegiatan operasionalnya berdekatan dengan pemukiman masyarakat lokal.⁸ Inilah salah satu alasan kuat bagi penulis untuk mendorong adanya kewajiban CSR bagi semua bentuk badan usaha.

Penerapan CSR bagi perusahaan non SDA di Indonesia juga dinilai tidak lagi sejalan dengan penerapan CSR di taraf internasional. Di dunia internasional telah lahir panduan dan standarisasi penerapan CSR yang diberi nama ISO 26000: *Guidance Standard on Social Responsibility*.⁹ ISO 26000 ini kemudian memberikan 7 isu pokok yakni: Pengembangan masyarakat; Konsumen; Praktik kegiatan institusi yang sehat; Lingkungan; Ketenagakerjaan; Hak Asasi Manusia; dan *Organization Governance* (Organisasi Pemerintahan). ISO 26000 telah mewajibkan bagi seluruh bentuk organisasi untuk melaksanakan CSR.

Rumusan Masalah

Penelitian ini fokus mengkaji dua rumusan masalah, *pertama*, apakah pengaturan CSR di Indonesia sudah sesuai dengan ISO 26000? *Kedua*, bagaimanakah seharusnya regulasi dan formulasi CSR untuk mengatasi kekosongan hukum terhadap perusahaan non sumber daya alam di Indonesia?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan, *pertama* untuk menganalisis perbandingan pengaturan CSR di Indonesia dengan ISO 26000; *kedua*, untuk menganalisis regulasi dan melakukan formulasi pengaturan CSR yang baru terhadap perusahaan non sumber daya alam di Indonesia.

⁸ Dinara Falif, Kehadiran Pabrik di Tengah Permukiman, 22 Maret 2020, diakses pada 1 Juni 2020, pada <https://www.kompasiana.com/dinarafalif/5e76d6de097f367e6e39f572/kehadiran-pabrik-di-tengah-permukiman-warga>

⁹ Mas Achmad Daniri, "Standarisasi Tanggungjawab Sosial Perusahaan", dalam <http://kadin-indonesia.or.id/enm/images/dokumen/KADIN-167-3770-15042009.pdf>, Akses 10 Oktober 2018

Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan bagian dari ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana prosedur kerja mencari kebenaran.¹⁰ Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yakni adalah penelitian hukum yuridis-normatif.¹¹ Sumber data dalam penelitian ini yakni Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) dipilih oleh penulis untuk memperoleh data sekunder yang terdiri dari: Bahan hukum primer meliputi: peraturan perundang-undangan yang terkait, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan hasil penelitian, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum. Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyelesaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang ilmiah.¹²

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengaturan *Corporate Social Responsibility* di Indoensia Belum Memenuhi Standar ISO 26000

Pasal 74 UU PT menyebutkan bahwa Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan. Jika tidak melaksanakannya maka diperlakukan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹³ Penjelasan Pasal 74 ayat (1) tersebut menjelaskan bahwa kewajiban CSR bagi perusahaan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan SDA ini tidak hanya melihat pada fokus bisnis perusahaan tersebut. Walaupun perusahaan tersebut tidak secara langsung melaksanakan eksploitasi SDA, tetapi selama kegiatan usahanya berdampak pada fungsi kemampuan SDA, maka perusahaan tersebut wajib melaksanakan tanggung jawab sosialnya.¹⁴

1. Regulasi *Corporate Social Responsibility* di Indonesia

CSR di Indonesia di atur dalam beberapa peraturan perundang-undangan mulai dari Undang-Undang hingga Peraturan Pemerintah. Setidaknya terdapat 7

¹⁰ Noeng Muhadjir, *Metode Penelitian Kualitatif*, Cetakan I, Penerbit Rake Saarasin, Yogyakarta, 2000, hlm. 5

¹¹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Surabaya, 2005, hlm. 45

¹² Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, dan Kebijakan Publik serta Ilmu-ilmu Sosial Lainnya*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 150

¹³ Sukarmi, "Tanggung jawab Sosial Perusahaan (*Corporate Social Responsibility*) dan Iklim Penanaman Modal", dalam <http://www.madani-ri.com>, Akses 18 Januari 2019

¹⁴ Penjelasan Pasal 74 ayat (3). Yang dimaksud dengan "dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" adalah dikenai segala bentuk sanksi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang terkait

Undang-Undang, 2 Peraturan Pemerintah, dan 1 Peraturan Menteri yang mengatur mengenai CSR. Adapun beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai CSR di Indonesia yakni sebagai berikut.

a. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatur mengenai CSR hanya terdapat dalam Bab V yang mengatur tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan, tepatnya pada Pasal 74. Terdapat 4 ayat pada Pasal 74 UU PT, yang pada intinya mengatur mengenai kewajiban perseroan untuk melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan.

Pasal 74 merupakan satu-satunya pasal yang mengatur mengenai CSR dalam UU PT. Berdasarkan pasal tersebut, maka CSR hanya diwajibkan kepada perseroan¹⁵ yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan SDA. Dalam penjelasan Pasal 74 ayat (1) UU PT, yang dimaksud dengan perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang SDA adalah perseroan yang kegiatan usahanya mengelola dan memanfaatkan SDA. Sedangkan yang dimaksud dengan perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya berkaitan dengan SDA adalah perseroan yang tidak mengelola dan tidak memanfaatkan sumber daya alam, tetapi kegiatan usahanya berdampak pada fungsi kemampuan SDA.

Perseroan tersebut harus memasukkan kebutuhan dan pembiayaan CSR dalam anggaran perusahaan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajiban. Frasa "kepatutan dan kewajiban" sebagaimana yang disebut dalam Pasal 74 ayat (2) tersebut tidak diuraikan lebih lanjut. Dalam penjelasan pasalnya, hanya dituliskan "cukup jelas".

Pasal 74 ayat (3) UU PT mengatur mengenai penerapan sanksi bagi perusahaan yang tidak melaksanakan kewajiban CSRnya. Dalam bagian penjelasan, yang dimaksud dengan "dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" adalah dikenai segala bentuk sanksi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait.

b. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal mengatur kewajiban CSR kepada penanam modal dalam sebuah perseoran atau perusahaan. Pengaturan CSR dalam UU PM terdapat pada Pasal 15 huruf b, Pasal 16, dan Pasal 34. Dalam Pasal 15 huruf b, penanam modal diwajibkan untuk melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan.¹⁶ Sedangkan, dalam

¹⁵ Perseroan, berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU PT, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam UU PT serta peraturan pelaksanaannya.

¹⁶ Pasal 15 huruf b UU PM: "*Setiap penanam modal berkewajiban: b. melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan.*"

Pasal 16 UU PM juga mengatur bahwa setiap penanam modal bertanggung jawab untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup yang juga merupakan bagian dari kewajiban pelaksanaan CSR bagi perusahaan.

Dalam hal perusahaan atau penanam modal tidak melaksanakan CSR, maka sanksi akan diberikan sebagaimana diatur dalam Pasal 34 UU PM. Penanam modal dapat dikenai sanksi administratif. Selain sanksi administratif, penanam modal yang tidak melaksanakan kewajibannya untuk melaksanakan CSR juga dapat dikenai sanksi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai diatur dalam Pasal 34 ayat (3) UU PM.

c. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi mengatur CSR dalam Pasal 65 ayat (2) huruf b. Pasal tersebut mewajibkan pada seluruh perusahaan yang melaksanakan usaha panas bumi untuk melaksanakan kewajibannya untuk memenuhi tanggung jawab sosial perusahaan dan/atau pengembangan masyarakat di sekitar kegiatan usaha panas bumi.

d. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara ini tidak menyebutkan pengaturan mengenai CSR secara tersurat. Namun, Pasal 108 ayat (1) UU Minerba menggunakan istilah “pengembangan dan pemberdayaan masyarakat” yang ada intinya melaksanakan substansi dari CSR itu sendiri.

e. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi secara tersurat tidak mengatur mengenai CSR. Namun, dalam Pasal 11 ayat (3) huruf p secara tersirat menyinggung mengenai pelaksanaan CSR.

“Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib memuat paling sedikit ketentuan-ketentuan pokok yaitu: pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak masyarakat adat.”

Frasa “pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak masyarakat adat” ini sangat berkaitan erat dengan substansi dari CSR itu sendiri. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, salah satu tujuan CSR adalah untuk turut serta mengembangkan masyarakat dan lingkungan di sekitar wilayah usaha.

f. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin ini setidaknya terdapat 2 pasal yang menyinggung mengenai CSR yakni Pasal 36

ayat (1) huruf c dan Pasal 41. Pasal 36 ayat (1) huruf c UU Fakir Miskin¹⁷ menyatakan bahwa salah satu sumber pendanaan dalam penanganan fakir miskin bersumber dari dana yang disisihkan dari perusahaan perseroan. Dalam ayat (2)-nya, dijelaskan bahwa dana yang disisihkan dari perusahaan perseroan tersebut digunakan sebesar-besarnya untuk penanganan fakir miskin.

- g. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) mengatur CSR di dalam Pasal 68.

- h. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas

Selain ke tujuh undang-undang sebagaimana telah diuraikan di atas, terdapat satu Peraturan Pemerintah yang diterbitkan berdasarkan amat Pasal 74 ayat (4) UU PT yakni Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas (PP No. 47/2012). PP ini masih belum mengatur secara rinci mekanisme dan pelaksanaan CSR secara patut belum terdapat penjelasan yang tegas dan pasti mengenai parameter dan ukuran yang dapat digunakan sebagai penilaian pelaksanaan CSR.

- i. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (PP No. 23/2010) ini, menjelaskan lebih lanjut mengenai frasa “pengembangan dan pemberdayaan masyarakat” yang sebelumnya telah disinggung dalam UU Minerba.

PP No. 23/2010 ini merupakan aturan pelaksana dari UU Minerba. Dalam Bab XII PP No 23/2010 ini, terdapat 4 (empat) pasal yang mengatur mengenai pengembangan dan pemberdayaan masyarakat.

- j. Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara No. PER-08/MBU/2013 Tahun 2013 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara No. Per-05/MBU/2007 Tahun 2007 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara Dengan Usaha Kecil Dan Program Bina Lingkungan Permen BUMN 2013 ini telah mengatur mengenai kewajiban Perusahaan Perseroan, Perusahaan Umum, dan Perusahaan Perseroan Terbuka. Berdasarkan pada Pasal 2 Permen BUMN 2013, Persero dan Perum diwajibkan

¹⁷ Pasal 36 ayat (1) UU Fakir Miskin: “(1) Sumber pendanaan dalam penanganan fakir miskin meliputi: a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; b. anggaran pendapat dan belanja daerah; c. dana yang disisihkan dari perusahaan perseroan; d. dana hibah baik dalam maupun luar negeri; dan e. sumber dana lain yang sah dan tidak mengikat.”

untuk melaksanakan program kemitraan BUMN dengan usaha kecil. Sedangkan, Perseroan Terbuka diwajibkan untuk melaksanakan program kemitraan dengan usaha kecil dan program bina lingkungan dengan berpedoman pada Permen BUMN 2013 yang ditetapkan berdasarkan keputusan RUPS.

2. Regulasi *Corporate Social Responsibility* Berdasarkan ISO 26000

Para ahli yang merumuskan *ISO 26000 Guidance Standard on Social Responsibility* secara konsisten mengembangkan tanggung jawab sosial maka masalah *Social Responsibility* akan mencakup 7 isu pokok yaitu:

a. Pengembangan Masyarakat

Masyarakat dalam arti sempit biasanya disebut komunitas atau *community*. Bila masyarakat didefinisikan seperti pengertian pertama, yakni sebagai komunitas, maka pengembangan masyarakat biasanya difokuskan pada pengembangan kegiatan-kegiatan pembangunan lokal (*locality development*) pada pemukiman atau wilayah yang relatif kecil, misalnya dalam bentuk dukungan pengembangan ekonomi. Bila masyarakat didefinisikan secara lebih luas lagi, maka pengembangan masyarakat seringkali melibatkan kegiatan-kegiatan advokasi atau aksi sosial yang menuntut adanya perubahan kebijakan publik yang umumnya menyentuh konteks politik.¹⁸

Pengembangan masyarakat merupakan wawasan dasar bersistem tentang asumsi perubahan sosial terancang yang tepat dalam kurung waktu tertentu. Perbaikan mutu sumber daya manusia akan menumbuhkan inisiatif dan kewirausahaan.¹⁹

b. Konsumen

Program CSR ini melibatkan aspek kualitatif suatu produk atau jasa, antara lain kegunaan, *durability*, pelayanan, kepuasan pelanggan, kejujuran dalam iklan, kejelasan atau kelengkapan isi pada kemasan, dan lainnya. Perusahaan seharusnya memberikan kualitas produk dan jasa yang baik kepada masyarakat. Perusahaan tidak semata-mata mencari laba tetapi ada tanggung jawab etis kepada masyarakat atas produk dan jasa yang diberikan.

c. Praktik Kegiatan Institusi yang Sehat

Etika bisnis merupakan seperangkat kesepakatan umum, yaitu mengatur antara relasi antar pelaku bisnis dan antara pelaku bisnis dengan masyarakat, agar hubungan tersebut terjalin dengan baik dan *fair*. Makna tersirat bahwa

¹⁸ Edi Suharto, "Pengembangan Masyarakat Dalam Praktik Pekerja Sosial", Makalah disampaikan pada *Pelatihan Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat*, Jurusan Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP Universitas Jember, Jember, 28 September 2006, hlm 12

¹⁹ Asep Mulyadi, "Pengembangan Sumber Daya Manusia dalam Mendukung Program Konservasi Lingkungan Laguna Segaraanakan", dalam <http://ejournal.upi.edu/index.php/gea/article/viewFile/1682/1134>, Akses 2 Maret 2019

perusahaan tidak diharapkan pada tanggung jawab yang hanya berpijak pada *single bottom line*, yaitu nilai perusahaan yang direfleksikan dalam kondisi keuangan saja. Tanggung jawab perusahaan harus berpijak selain aspek ekonomi tetapi juga sosial dan lingkungan.

d. Lingkungan

Perusahaan dalam menerapkan CSR dengan lingkup yang berkaitan dengan lingkungan hidup. Tema ini meliputi aspek lingkungan dari proses produksi, yang meliputi pengendalian polusi dalam menjalankan operasi bisnis, pencegahan dan perbaikan kerusakan lingkungan akibat pemrosesan sumber daya alam dan konversi sumber daya alam.

e. Ketenagakerjaan

Tema yang dapat diambil dalam program CSR ini merupakan semua aktivitas perusahaan yang ditujukan pada orang-orang dalam perusahaan sendiri. Aktivitas tersebut meliputi rekrutmen, program pelatihan, gaji dan tunjangan, mutasi dan promosi, dan lainnya. Karyawan merupakan sumber daya penting dalam pencapaian tujuan perusahaan, oleh karena itu perusahaan berkewajiban untuk memperhatikan dan meningkatkan kualitas maupun kesejahteraan karyawan.²⁰

f. Hak Asasi Manusia

Operasi perusahaan telah mengancam potensi terjadinya pelanggaran HAM. Maka peran CSR di dalam dapat memberikan solusi bagi korporasi dan negara di dalam mencari *remedy* demi menjaga aktivitas publik/masyarakat dari pelanggaran HAM oleh korporasi/perusahaan.

g. Tata Kelola Organisasi (*Organizational Governance*)

Sebagaimana halnya manusia yang tidak bisa hidup tanpa orang lain, demikian pula perusahaan tidak bisa hidup, beroperasi dan memperoleh keuntungan bisnis tanpa pihak lain. Ini menuntut agar perusahaan perlu dijalankan dengan tetap bersikap tanggap, peduli dan bertanggung jawab atas hak dan kepentingan banyak pihak lainnya. Setiap perusahaan harus bertanggung jawab atas tindakan dan kegiatan bisnisnya yang mempunyai pengaruh atas orang-orang tertentu, masyarakat, serta lingkungan di mana perusahaan itu beroperasi.²¹

3. Perbedaan Regulasi CSR di Indonesia, ISO 26000, dan Beberapa Negara

Setelah melihat adanya beberapa pengaturan CSR, baik di Indonesia, ISO 26000, dan beberapa negara lainnya, maka terdapat suatu kesimpulan terkait

²⁰ Rony Irawan, *Corporate Social Responsibility Tinjauan Menurut Peraturan Perpajakan Di Indonesia*, Fakultas Ekonomi Unika Widya, Surabaya, 2008, hlm 43

²¹ A. Sonny Keraf, *Etika Bisnis Tuntutan dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, hlm 122

beberapa perbedaan pengaturan dan prinsip yang diperoleh, yakni akan disimplifikasikan dalam tabel berikut ini.

| Unsur | Indonesia | ISO 26000 | Beberapa Negara |
|---------------|--|---|---|
| Substansi | Prinsip-prinsip CSR di Indonesia termuat tegas peraturan perundang-undangan manapun. Bahkan, dalam PP 47/2012 yang mengatur secara khusus tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas juga tidak terdapat prinsip-prinsip yang dianut. | ISO 26000 mewajibkan seluruh pihak untuk melakukan CSR. Dengan 7 isu pokok: pengembangan masyarakat, konsumen, praktik kegiatan industri yang sehat, lingkungan, ketenagakerjaan, HAM, dan Organisasi Kepemerintahan. | Prinsip-prinsip pelaksanaan CSR diberbagai negara berbeda-beda. Namun pada intinya kebanyakan negara menganut prinsip ekonomi, lingkungan, dan sosial dalam melaksanakan CSR. |
| Aturan-Aturan | Namun secara garis besar dan secara substansi, Pengaturan CSR di Indonesia dilandaskan pada keamanan lingkungan, dan mengarah pada kesejahteraan masyarakat meskipun penerapannya jauh dari ideal. | UU PT, UU PM, UU Minyak Bumi, UU PPLH, UU Panas Bumi, UU Minerba, dan UU Fakir Miskin, PP No. 47/2012, PP No. 23/2010, Permen BUMN 2013 | Peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam negara masing-masing, dalam berbagai bentuk. |

| Pihak Terkena | Yang Nasional | Internasional | Nasional (masing-masing negara) |
|---------------------------|--|---|---|
| Kententuan CSR | | | |
| Cakupan | Tidak ada | Ada | Ada |
| Mekanisme Pelaksanaan CSR | | | |
| Cakupan Subyek | Perusahaan berupa Perseroan Terbatas, CSR hanya diwajibkan bagi perusahaan pengelola SDA dan terkait SDA | Mencakup seluruh badan hukum, baik Perseroan Terbatas, Yayasan, Organisasi Masyarakat, maupun Serikat Pekerja | Beberapa negara mewajibkan pelaksanaan CSR hanya untuk korporasi besar dengan minimum pendapatan tertentu, beberapa negara lainnya menerapkan untuk berbagai bentuk badan hukum dan organisasi masyarakat |
| Pewajiban | | | |
| Sanksi | Administratif | - | Administratif dan Denda |

Regulasi CSR di Indonesia masih tersebar di beberapa peraturan perundang-undangan. Dari seluruh aturan tersebut, pengaturan CSR masih secara sempit yakni diwajibkan hanya bagi perusahaan yang bergerak dan berkaitan dengan SDA. CSR hanya diwajibkan bagi perusahaan yang menyentuh aspek SDA dan hanya diwajibkan bagi badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas. Sedangkan, perusahaan non SDA dan badan hukum selain Perseroan Terbatas tidak diwajibkan untuk melaksanakan CSR.

Pengaturan CSR di Indonesia belum sejalan dengan prinsip-prinsip yang terdapat dalam ISO 26000. Dalam ISO 26000, CSR tidak hanya diperuntukkan bagi korporasi semata, namun juga diperuntukkan bagi semua organisasi, baik swasta maupun publik. ISO 26000 menyediakan standar pedoman mengenai tanggung jawab sosial (menghapuskan kata "*corporate*" sehingga menjadi "*social responsibility*") secara sukarela mencakup semua sektor badan publik atau badan privat yang tidak berpedoman pada bergerak dalam bidang SDA atau non SDA. ISO 26000 juga mewajibkan pada seluruh badan hukum dan organisasi untuk melaksanakan CSR termasuk dalam hal ini Perseroan Terbatas, Firma, CV, Yayasan, Organisasi Masyarakat, maupun serikat buruh. Jika dilihat dari pembahasan yang telah dilakukan, di Indonesia, pelaksanaannya program-

program CSR belum sesuai dengan hakikat pelaksanaan CSR sebagaimana yang tertuang dalam ISO 26000.

Regulasi dan Formulasi *Corporate Social Responsibility* bagi Perusahaan (Non SDA) di Indonesia Berdasarkan ISO 26000

Pembentukan pengaturan terkait CSR, khususnya yang terdapat dalam UU PT, tidak terlepas dari aksi dan tuntutan masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).²² Begitu cepat dan derasnya dinamika sosial masyarakat, serta semakin menurunnya peran pemerintah dan semakin vitalnya peran sektor swasta dalam pembangunan. Kondisi ini dipicu dengan meningkatnya kesadaran dan tuntutan tentang keadilan sosial, lingkungan hidup dan hak-hak Asasi Manusia (HAM) serta *law enforcement* serta *well informed* dalam aktivitas usaha setiap perusahaan. Fakta menunjukkan bahwa kurangnya tanggung jawab dari perusahaan-perusahaan baik nasional maupun multinasional yang beroperasi di Indonesia dari luar dari tanggung jawabnya dalam mengelola lingkungan.

Banyak perusahaan non SDA yang hanya melakukan kegiatan operasional tetapi kurang sekali memberikan perhatian terhadap lingkungan, kepentingan sosial dan ekonomi masyarakat disekitarnya. Misalnya saja perusahaan non SDA yang telah melakukan pencemaran lingkungan. Di tahun 2018, Perusahaan Tekstil bernama Indobarat didenda sebesar Rp. 2.000.000.000,00 akibat telah mencemari sungai di Purwakarta. Kejaksaan Negeri Purwakarta telah mengeksekusi putusan Mahkamah Agung Nomor: 574 K/Pid.Sus LH/2017 tertanggal 18 Juli 2017 yang menghukum Perusahaan Indobarat melakukan pencemaran Sungai Kalimati di Purwakarta akibat kegiatan usahanya.²³

Di Australia dan Cina, CSR telah menjadi sebuah penilaian hukum oleh otoritas pasar modal yang dituangkan dalam bentuk *public report*, di samping penilaian publik sendiri. Ternyata perusahaan yang melaksanakan CSR dalam aktivitas usahanya berdampak positif terhadap sahamnya di bursa. Atas dasar argumentasi tersebut, memang CSR yang semula adalah tanggung jawab non-hukum (*responsibility*) diubah menjadi tanggung jawab hukum (*liability*). Untuk itu CSR harus dimaknai sebagai instrumen untuk mengurangi praktik bisnis yang tidak etis.²⁴

²² Ely Suhayati, *Penerapan Corporate Social Responsibility untuk Meningkatkan Citra Universitas*, Majalah Ilmiah Unikon, Vol. 7, No. 2, diakses pada https://jurnal.unikom.ac.id/_s/data/jurnal/v07-n02/volume-72-artikel-2.pdf/pdf/volume-72-artikel-2.pdf

²³ Irwan Nugraha, *Cemari Sungai, Pabrik Tekstil Indobarat Dibukum Denda Rp 2 Miliar*, diakses pada <https://regional.kompas.com/read/2018/01/23/11291801/cemari-sungai-pabrik-tekstil-indobarat-dihukum-denda-rp-2-miliar>

²⁴ Rosita Candra Kirana, "Studi Perbandingan Pengaturan tentang *Corporate Social Responsibility* di beberapa Negara dalam Upaya Perwujudan Prinsip *Good Corporate Governance*", *Tesis*, Universitas Sebelas Maret, (2019), hlm 166

Apabila CSR ditetapkan di dalam anggaran perusahaan maka tentu saja dapat memberatkan perusahaan, apalagi perusahaan yang sedang tahap berkembang. Oleh karena itu, ada frase "kepatutan dan kewajiban" sebagai *exit clause* bagi pemerintah untuk menentukan pelaksanaan CSR. Maksudnya adalah sebagai alasan pemerintah untuk menerapkan CSR kepada perusahaan-perusahaan yang sedang berkembang, tentu saja penerapan CSR diutamakan kepada perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam bidang SDA. Tetapi tidak tertutup kemungkinan untuk dilakukan oleh perusahaan non SDA seperti perusahaan Indobarat di Purwakarta sebagaimana telah dicontohkan sebelumnya.

Sebuah kemajuan apabila kekurangan-kekurangan dalam aturan CSR di Indonesia yang ada dapat diperbarui dengan pengadopsian terhadap panduan CSR dalam ISO 26000 ke dalam sistem hukum Indonesia, dengan catatan ada peningkatan atas adopsi tersebut yakni perubahan sifat dari sebatas panduan dalam ISO 26000 menjadi sebuah norma hukum yang memaksa dalam sebuah UU baru yang lebih kompleks dan luas. Berdasarkan konsep ISO 26000, penerapan CSR hendaknya terintegrasi di seluruh aktivitas organisasi yang mencakup 7 isu yang telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya. Oleh karena itu membuat regulasi mengenai CSR yang lebih kompleks dan jelas sudah merupakan sebuah keharusan.

Diperlukan formulasi pasal-pasal baru yang mengadopsi prinsip-prinsip yang terdapat dalam ISO 26000 untuk mengatur pelaksanaan CSR di Indonesia. Beberapa pasal yang terdapat dalam UU PT, UU PM, UU Minyak Bumi, UU PPLH, UU Panas Bumi, UU Minerba, dan UU Fakir Miskin, 2 Peraturan Pemerintah yakni PP No. 47/2012 dan PP No. 23/2010, maupun 1 Peraturan Menteri yakni Permen BUMN 2013, perlu diformulasikan dan dijahit menjadi satu dalam suatu Undang-Undang khusus yang mengatur tentang pelaksanaan CSR.

Undang-undang yang bersifat khusus ini, selain untuk menjahit aturan yang terpecah diberbagai peraturan perundang-undangan, juga berfungsi untuk memformulasikan pasal-pasal baru yang mengadopsi prinsip-prinsip dan nilai-nilai dari ISO 26000. Pewajiban CSR bagi perusahaan non SDA yang tidak hanya terbatas pada bentuk PT semata, namun juga badan hukum dan berbagai bentuk kegiatan usaha yang lain. Formulasi kewajiban ini harus didasarkan pada kemampuan perusahaan untuk melaksanakan CSR, dampak yang ditimbulkan pada lingkungan, dan lokasi keberadaan kegiatan usaha. Adapapun berkaitan dengan mekanisme pelaksanaan CSR, dapat pula diformulasikan melalui pembentukan lembaga resmi atau institusi negara yang melaksanakan dan memiliki kewenangan untuk melakukan penilaian dan pengontrolan atas pelaksanaan CSR.

Regulasi khusus berupa UU baru untuk mengatur implementasi dan mekanisme pelaksanaan CSR di Indonesia yang terpadu dan terkodifikasi. Pengaturan CSR di Indonesia yang masih tersebar di beberapa peraturan perundang-undangan perlu diformulasikan ulang dengan mengadopsi prinsip-prinsip pelaksanaan CSR yang terdapat dalam ISO 26000. CSR dalam hal ini juga dilaksanakan dalam rangka memberikan perlindungan masyarakat terhadap dampak yang ditimbulkan korporasi. Perlindungan tersebut yakni dengan melaksanakan tiga prinsip yang terkandung dalam *The United Nation Guiding Principle on Business and Human Rights* (UNGP) yakni meliputi *Protect* (melindungi), *Respect* (menghormati), dan *Remedy* (pemulihan).

Formulasi ulang pengaturan CSR di Indonesia yang mengadopsi prinsip-prinsip ISO 26000 bertujuan agar perusahaan yang ingin berkelanjutan harus memperhatikan 3P yakni selain mendulang '*profit*', perusahaan harus terlibat pada pemenuhan kebutuhan masyarakat '*people*' dan berkontribusi aktif untuk menjaga kelestarian lingkungan '*planet*'. Perusahaan, apapun kegiatan usahanya, baik yang bergerak dalam usaha pengelolaan SDA maupun non SDA, diharapkan untuk tidak hanya mengedepankan aspek ekonomi semata (*single bottom line*), tetap juga harus mempertimbangkan dan mempertanggungjawabkan aspek sosial dan lingkungan (*triple bottom line*).

Penutup

Pengaturan CSR di Indonesia tidak sesuai dengan pengaturan yang terdapat dalam ISO 26000. Regulasi CSR di Indonesia masih tersebar di beberapa peraturan perundang-undangan yakni dalam 7 undang-undang yakni: UU PT, UU PM, UU Minyak Bumi, UU PPLH, UU Panas Bumi, UU Minerba, dan UU Fakir Miskin, 2 Peraturan Pemerintah yakni PP No. 47/2012 dan PP No. 23/2010, dan 1 Peraturan Menteri yakni Permen BUMN 2013. Dari seluruh aturan tersebut, pengaturan CSR di Indonesia masih secara sempit yakni diwajibkan hanya bagi perusahaan yang bergerak dan yang berkaitan dengan SDA, namun itu masih jauh dari cukup. Terlebih lagi pengaturan CSR di Indonesia tersebut tidak sejalan dengan pengaturan yang terdapat dalam ISO 26000.

Perlu adanya regulasi secara khusus yang mengatur mengenai implementasi dan mekanisme pelaksanaan CSR di Indonesia yang terpadu dan terkodifikasi, dengan mengadopsi prinsip-prinsip pelaksanaan CSR yang terdapat dalam ISO 26000. Pengaturan mengenai CSR perlu diformulasikan dalam bentuk UU baru yang di dalamnya memuat dua ketentuan utama yakni pelaksanaan CSR bagi perusahaan SDA dan pelaksanaan CSR bagi perusahaan Non-SDA. Pewajiban CSR untuk seluruh bentuk perusahaan akan memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi

seluruh pihak, dan juga akan memberikan kepastian hukum untuk terselenggaranya CSR yang patut dan wajar dengan parameter yang jelas dan terukur.

Daftar Pustaka

Buku

- Keraf, A Sonny, *Etika Bisnis Tuntutan dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta, 2002.
- Elly Erawaty, AF., *Persoalan Hukum Seputar Tanggung Jawab Sosial Perseroan Dalam Perundang-Undangan Ekonomi Indonesia*, Kementerian Hukum & HAM RI, Direktorat Jenderal Peraturan Perundangan-Undangan, Media Publikasi Peraturan Perundang-Undangan dan Informasi Hukum, Jakarta, 2010.
- Ibrahim, Johnny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Surabaya, 2005.
- Bertens, K., *Pengantar Etika Bisnis*, Kanisius, Yogyakarta, 2000.
- Fajar, Mukti, *Tanggungjawab Sosial Perusahaan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.
- Muhadjir, Noeng, *Metode Penelitian Kualitatif*, Cetakan I, Penerbit Rake Saarasin, Yogyakarta, 2000.
- Irawan, Rony, *Corporate Social Responsibility Tinjauan Menurut Peraturan Perpajakan Di Indonesia*, Fakultas Ekonomi Unika Widya, Surabaya, 2008.
- Rongiyati, Sulasi, *Aspek Hukum Pengaturan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan dalam Undang- Undang Perseroan Terbatas*, Jakarta, DPR RI.

Artikel Jurnal dan Makalah

- Asep Mulyadi, "Pengembangan Sumber Daya Manusia dalam Mendukung Program Konservasi Lingkungan Laguna Segaraanakan", dalam <http://ejournal.upi.edu/index.php/gea/article/viewFile/1682/1134>, Akses 2 Maret 2019
- Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, dan Kebijakan Publik serta Ilmu-ilmu Sosial Lainnya*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Edi Suharto, "Pengembangan Masyarakat Dalam Praktik Pekerja Sosial", *Makalah disampaikan pada Pelatihan Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat*, Jurusan Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP Universitas Jember, Jember, 28 September 2006.
- Ely Suhayati, "Penerapan Corporate Social Responsibility untuk Meningkatkan Citra Universitas", *Majalah Ilmiah Unikon*, Vol. 7, No. 2, diakses pada https://jurnal.unikom.ac.id/_s/data/jurnal/v07-n02/volume-72-artikel-2.pdf/pdf/volume-72-artikel-2.pdf

Tugas Akhir

- Rosita Candra Kirana, "Studi Perbandingan Pengaturan tentang *Corporate Social Responsibility* di beberapa Negara dalam Upaya Perwujudan Prinsip Good Corporate Governance", *Tesis*, Universitas Sebelas Maret.

Internet

Sukarmi, "Tanggung jawab Sosial Perusahaan (*Corporate Social Responsibility*) dan Iklim Penanaman Modal", Akses 18 Januari 2019, diakses pada <http://www.madani-ri.com>

Dinara Falif, Kehadiran Pabrik di Tengah Permukiman, 22 Maret 2020, diakses pada 1 Juni 2020, pada <https://www.kompasiana.com/dinarafalif/5e76d6de097f367e6e39f572/kehadiran-pabrik-di-tengah-permukiman-warga>

"Penyerapan Tenaga Kerja Industri Manufaktur Terus Meningkat". Akses 15 april 2020, diakses pada <https://kemenperin.go.id/artikel/20288/Penyerapan-Tenaga-Kerja-Industri-Manufaktur-Terus-Meningkat>.

"Tiga perusahaan Multinasional Tambah Investasi di Indoensia". Akses 15 April 2020, diakses pada <https://kompas.id/baca/ekonomi/2019/01/25/tiga-perusahaan-multinasional-tambah-investasi-di-indonesia/>.

"Sektor Industri Sumbang 30% Penerimaan Pajak" Akses 15 april 2020, diakses pada <https://m.medcom.id/ekonomi/mikro/GbmXIDLN-sektor-industri-sumbang-30-penerimaan-pajak>.

"Menperin: Industri di RI Berkembang Pesat dalam 10 Tahun Terakhir (31 Mei 2019)", Akses 15 April 2020, diakses pada <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3980293/menperin-industri-di-ri-berkembang-pesat-dalam-10-tahun-terakhir>,

"Beginilah Visualisasi Pencemara Industri di Hari Lingkungan Hidup" dalam Akses 15 April 2020, diakses pada <https://www.mongabay.co.id/2016/06/06/beginilah-visualisasi-pencemaran-industri-di-hari-lingkungan-hidup/>.

Irwan Nugraha, *Cemari Sungai, Pabrik Tekstil Indobarat Dihukum Denda Rp 2 Miliar*, diakses pada <https://regional.kompas.com/read/2018/01/23/11291801/cemari-sungai-pabrik-tekstil-indobarat-dihukum-denda-rp-2-miliar>

Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, "*Indonesia Masuk Kategori Negara Industri*", dalam <https://kemenperin.go.id/artikel/18473/Indonesia-Masuk-Kategori-Negara-Industri>. Akses 15 april 2020

Manufacturing value added (MVA) sebagaimana didefinisikan oleh UNIDO (United Nations Industrial Development Organization) adalah "*Manufacturing value added (MVA) of an economy is the total estimate of net-output of all resident manufacturing activity units obtained by adding up outputs and subtracting intermediate inputs.*" Dalam <https://stat.unido.org/content/learning-center/what-is-manufacturing-value-added%253f>

Mas Achmad Daniri, "Standarisasi Tanggungjawab Sosial Perusahaan", Akses 10 Oktober 2018, diakses pada <http://kadin-indonesia.or.id/enm/images/dokumen/KADIN-167-3770-15042009.pdf>

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Agung Nomor: 574 K/Pid.Sus LH/2017, 18 Juli 2017

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 53/PUU-VI/2008.

Tanggung Jawab Direksi Perseroan Terbatas Atas Perbuatan Melawan Hukum Di Indonesia

Muhammad Rizqy Putra
Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta Indonesia
mrizqyputra@gmail.com

Abstract

This research is motivated by legal problems that occur in Dasep Ahmadi and Hotasi Nababan, both of whom have committed acts against the law in their duties as directors who run the company. The problems to be answered in this research are how the responsibility of the board of directors of a limited liability company for unlawful acts committed by the board of directors in Indonesia and how is the legal remedies for the loss of the company due to unlawful acts committed by the board of directors in managing a limited liability company. This research using normative juridical method. The results of this study conclude that first, unlawful acts become a problem for the board of directors in managing the company, as a result the company suffers losses, the negligence of the directors in managing the company legally requires the directors to take full personal responsibility as stipulated in Article 97 paragraph (3) of the Company Law. Second, Dasep Ahmadi and Hotasi Nababan have carried out their personal responsibility in accordance with these provisions and for the fulfillment of compensation for the company, they can file a claim for compensation based on Article 61 paragraph (1) and Article 97 paragraph (6) of the Limited Liability Company Law and/or file a claim for compensation. losses based on unlawful acts as regulated in Article 1365 of the Civil Code.

Key Words: Limited liability company; responsibilities of directors; unlawful acts

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi permasalahan hukum yang terjadi pada Dasep Ahmadi dan Hotasi Nababan, keduanya sama-sama telah melakukan perbuatan melawan hukum dalam tugasnya sebagai direksi yang mengurus perseroan. Permasalahan yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah bagaimana tanggung jawab direksi perseroan terbatas atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh direksi di Indonesia dan bagaimana upaya hukum atas kerugian perseroan akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh direksi dalam mengurus perseroan terbatas. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif. Hasil penelitian menyimpulkan, *pertama*, bahwa perbuatan melawan hukum menjadi permasalahan bagi direksi dalam melakukan pengurusan perseroan, akibatnya perseroan mengalami kerugian, kelalaian direksi dalam pengurusan perseroan mewajibkan secara hukum direksi mengambil tanggung jawab penuh secara pribadi sebagaimana ketentuan Pasal 97 ayat (3) UU PT. *Kedua*, Dasep Ahmadi dan Hotasi Nababan telah melakukan tanggung jawab secara pribadi sesuai dengan ketentuan tersebut dan untuk pemenuhan ganti kerugian terhadap perseroan, bisa melakukan gugatan ganti kerugian berdasarkan Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 97 ayat (6) UU PT dan/ atau mengajukan gugatan ganti kerugian berdasarkan perbuatan melawan hukum sebagaimana yang diatur Pasal 1365 KUHPerdara.

Kata-kata Kunci: Perseroan terbatas; perbuatan melawan hukum; tanggung jawab direksi

Pendahuluan

Perseroan Terbatas merupakan badan hukum yang merupakan persekutuan modal, pada prosesnya ia didirikan berdasarkan perjanjian, yang melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT), pengaturan tersebut dapat ditemui pada Pasal 1 UU PT. Perseroan terbatas sebagai badan hukum membutuhkan manusia guna melakukan pengurusan hak dan kewajiban yang dimilikinya, hal ini dikarenakan perseroan tidak bisa berdiri sendiri, tidak memiliki daya pikir dan kemampuan tanpa dibantu oleh peran manusia, maka dari itu senada dengan ketentuan Pasal 92 ayat (1) UU PT, bahwa yang bertugas untuk menjalankan pengurusan perseroan adalah direksi untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan, imbasnya ialah segala bentuk tindakan direksi baik di dalam maupun di luar pengadilan adalah untuk dan atas nama serta tanggung jawab perseroan sebagai badan hukum.

Pengurusan perseroan oleh direksi tidak hanya mengacu sebatas apa yang telah diatur dalam UU PT, melainkan juga harus berpedoman pada anggaran dasar perseroan. Pengurusan perseroan oleh direksi wajib dilandasi oleh itikad baik, hal ini sesuai dengan apa yang diatur Pasal 97 ayat (2) UU PT. Praktikanya, direksi memiliki fungsi perwakilan (sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 5 UU PT) dan fungsi pengurusan (sebagaimana ketentuan Pasal 92 ayat (1) UU PT). Dalam tatanan teori, untuk menjalankan kedua fungsi tersebut direksi juga perlu memperhatikan doktrin hukum *fiduciary duty* dan *business judgement rule*.

Implementasi doktrin *fiduciary duty* dalam pelaksanaan tugas direksi terkait dengan 2 fungsi, yaitu fungsi manajemen dan fungsi representasi. Fungsi manajemen adalah tugas direksi memimpin perusahaan, Sedangkan fungsi representasi adalah tugas direksi mewakili perusahaan di dalam dan di luar perusahaan.

Business judgement rule timbul sebagai akibat telah dilaksanakannya *fiduciary duty* oleh seseorang direksi, yaitu prinsip *duty of skill and care* maka semua kesalahan yang timbul setelah dijalankannya prinsip ini, memperoleh konsekuensi direksi mendapat pembebasan tanggung jawab secara pribadi bila terjadi kesalahan dalam keputusannya tersebut.¹ Erman Radjagukguk berpendapat bahwa direksi suatu perusahaan tidak dapat bertanggung jawab atas kerugian yang timbul dari suatu tindakan pengambilan keputusan, apabila tindakan tersebut didasarkan pada itikad baik dan hati-hati. Direksi

¹ Hendra Setiawan Boen, *Bianglala Business Judgement Rule*, PT Tatanusa, Jakarta, 2008, hlm. 100.

mendapatkan perlindungan tanpa perlu memperoleh pembenaran dari pemegang saham atau pengadilan atas keputusan yang diambilnya dalam konteks pengelolaan perusahaan. Hal ini sering disebut sebagai doktrin *Business judgement rule*.²

Apabila ternyata pengurusan perseroan oleh direksi tidak dilandasi oleh itikad baik, sehingga menimbulkan kerugian terhadap perseroan, maka direksi bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian perseroan, baik secara pidana maupun perdata. Dasar pertanggungjawaban penuh secara pribadi tersebut adalah kesalahan atau kelalaian direksi dalam menjalankan tugasnya yang tidak dilandasi dengan itikad baik, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 97 ayat (3) UU PT, contohnya adalah ketika dalam menjalankan tugasnya direksi melakukan hal-hal yang bertentangan dengan ketentuan UU PT dan/atau anggaran dasar, perbuatan tersebut bisa saja dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum.

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis mencoba mengkaji teori serta ketentuan-ketentuan hukum terkait dengan permasalahan hukum yang nyata terjadi, khususnya pada kasus yang melibatkan Dasep Ahmadi, Direksi PT. Sarimas Ahmadi Pratama dan juga Hotasi Nababan, Direksi PT. Merpati Nusatara Airline (Persero).

Pada kasus pertama, Dasep Ahmadi, berdasarkan Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 140/Pid.Sus/TPK/2015/PN.Jkt.Pst. dijatuhi pidana penjara selama 7 tahun akibat dinyatakan secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana yang diatur dan diancam pidana dalam Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 18 UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana yang diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001.

Kronologisnya, mewakili PT. SAP, sebagai direksi, Dasep Ahmadi yang ditunjuk sebagai rekanan sekaligus pengembang Mobil Listrik Nasional dalam bentuk pembuatan *Prototype Electric Bus* dan *Executive Electric Car* untuk kegiatan APEC XXI 2013, mengadakan perjanjian kerjasama antara lain dengan PT. Perusahaan Gas Negara (Persero), PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero) dan PT. Pratama Mitra Sejati selaku cucu perusahaan PT. Pertamina (Persero).

Pada prosesnya, Dasep Ahmadi yang bertindak dan untuk atas nama PT. SAP telah melakukan kesalahan serta kelalaian dengan menyediakan mobil listrik yang ternyata hasil rekayasa dan tidak laik untuk dipergunakan, selain itu perbuatan Dasep Ahmadi tersebut bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku sehingga menimbulkan kerugian terhadap PT. SAP.

² Sentosa Sembiring, *Hukum Perseroan Terbatas Tentang Hukum Perusahaan*, Nuansa Aulia, Bandung, 2012, hlm. 105.

Berbeda dengan Dasep Ahmadi, Hotasi Nababan selaku Direksi PT. MNA, pada tingkat pertama berdasarkan Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 36/Pid.Sus/TPK/2015/PN.Jkt.Pst. justru divonis bebas meski mendapatkan dakwaan yang sama, Alasan utama pembebasan ia dari dakwaan adalah penilaian bahwa Hotasi Nababan telah melakukan pengurusan PT. MNA dengan berhati-hati, beritikad baik dan demi kepentingan PT. MNA. Walaupun pada akhirnya, Hotasi Nababan berdasarkan putusan kasasi Mahkamah Agung RI Nomor: 417.K/Pid.Sus/2014 divonis pidana penjara selama 4 tahun dikarenakan secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi secara bersama.

Kronologisnya, Hotasi D.P. Nababan selaku Direktur Utama dari PT. MNA pada saat itu hendak membuat kebijakan untuk menyelamatkan kondisi keuangan dari PT. MNA yang sedang krisis³ yaitu dengan cara melakukan penambahan 2 unit pesawat Boeing 737 Family. Lalu, untuk menindaklanjuti rencana tersebut diadakanlah hubungan bisnis dengan *Thirdstone Aircraft Leasing Group* (TALG) Washington DC selaku pihak yang dapat menyewakan 2 jenis pesawat dengan tipe Boeing 737-500 dan Boeing 737-400.

Permasalahan terjadi ketika tidak terjadinya penyerahan 2 unit pesawat seperti yang diperjanjikan akibat wanprestasi yang dilakukan dari pihak TALG sehingga mengakibatkan kerugian sebesar US\$ 1.000.000.⁴ Akibat dari gagalnya terlaksana Perjanjian dengan Pihak TALG, maka mengakibatkan kerugian sebesar US\$ 1.000.000 diderita oleh PT. MNA sehingga menyeret Hotasi D.P. Nababan ke pengadilan untuk mempertanggungjawabkannya dimata hukum.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka yang menjadi pokok pembahasan dari penelitian ini adalah: *pertama*, bagaimana tanggung jawab direksi perseroan terbatas atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh direksi di Indonesia? *Kedua*, bagaimana upaya hukum atas kerugian perseroan akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Direksi dalam mengurus perseroan terbatas?

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah: *pertama*, untuk mengkaji tanggung jawab direksi perseroan terbatas atas perbuatan melawan hukum di Indonesia; *Kedua*, untuk mengkaji upaya hukum atas

³ Putusan Mahkamah Agung Pada Tingkat Kasasi Nomor 417 K/Pid.Sus/2014 hlm. 4.

⁴ *Ibid.*, hlm. 40.

kerugian perseroan akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Direksi dalam mengurus perseroan terbatas.

Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian normatif dengan dengan mendasarkan data kepustakaan sebagai data utamanya. Objek penelitian berfokus kepada pertanggungjawaban direksi atas perbuatan melawan hukum yang merugikan perseroan terbatas dalam kasus Dasep Ahmadi (Direksi PT. Sarimas Ahmadi Pratama) dan Hotasi Nababan (Direksi PT. Merpati Nusantara Airline (Persero)). Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, bahan sekunder seperti literatur, dan bahan tersier seperti kamus. Data yang diperoleh kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Tanggung Jawab Direksi Perseroan Terbatas atas Perbuatan Melawan Hukum yang dilakukan oleh Direksi di Indonesia

Tugas dan tanggung jawab direksi dalam pengurusan perseroan adalah sebagai bentuk dari doktrin hukum *fiduciary duty*, yaitu sebuah konsep dimana direksi adalah pihak yang dipercaya oleh pihak lain dalam hal ini adalah pemegang saham, untuk bertindak dan atas nama serta demi kepentingan pihak yang memberikan kepercayaan tersebut, dengan demikian direksi berkewajiban untuk melaksanakan kepercayaan tersebut dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab.⁵ Kesimpulannya setiap pengurusan perseroan oleh direksi harus mencerminkan dan tidak boleh bertentangan dengan prinsip *fiduciary duty* sebagaimana yang tercantum dalam UUPT.

Dalam melaksanakan kegiatan bisnis dapat diibaratkan sebagai sebuah pertaruhan besar, dalam bisnis hanya terdapat dua macam hasilnya yaitu, keuntungan atau kerugian. Setiap perseroan pasti selalu mengharapkan hasil keuntungan di dalam setiap transaksi bisnis namun risiko akan datangnya kerugian pasti terdapat dalam setiap transaksi bisnis. Hal ini sangat berkaitan erat dengan direksi yang tugas dan kewajibannya adalah mengelola manajemen perseroan, oleh karena itu direksi selalu dituntut untuk dapat membuat keputusan dengan cepat, tepat, dan cermat mengingat kondisi bisnis yang sangat dinamis.

⁵ Zarman Hadi, *Karakteristik Tanggung Jawab Pribadi Pemegang Saham, Komisaris Dan Direksi Dalam Perseroan Terbatas*, UB Press, Malang, 2011, hlm. 91.

Berhubungan dengan kerugian tersebut, tidak selalu menjadi tanggung jawab dari direksi, adakalanya direksi dibebaskan dari segala bentuk tanggung jawab termasuk tanggung jawab secara pribadi apabila ia telah mengambil keputusan tersebut dengan berhati-hati dan juga penuh rasa tanggung jawab serta dengan itikad baik. Inilah yang disebut dengan doktrin *Business Judgement Rule*.

Secara Eksplisit, penerapan doktrin *business judgement rule* dapat ditemui dalam Pasal 97 ayat (5) UU PT, pada intinya diatur bahwa direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan secara pribadi atas kerugian perseroan apabila dapat membuktikan:

- a. kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
- c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
- d. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Perbuatan Dasep Ahmadi berupa menyediakan mobil listrik untuk penyelenggaraan APEC XXI 2012 yang tidak laik jalan serta yang merupakan hasil rekayasa semata jelas sebagai perbuatan yang melawan hukum, yaitu melawan ketentuan hukum yang telah diatur dalam Pasal 9 ayat (2), Pasal 68 dan Pasal 132 ayat (6) PP Nomor 55 Tahun 2012 tentang Kendaraan (PP Kendaraan).

Kendaraan listrik yang disediakan oleh Dasep Ahmadi dikatakan tidak laik jalan karena tidak memenuhi persyaratan teknis sebagaimana yang diatur dalam Pasal 9 ayat (2) PP Kendaraan yaitu kendaraan bermotor yang dioperasikan di jalan harus memenuhi persyaratan teknis, salah satunya rangka landasan yang harus dibubuhkan nomor rangka landasan yang:

- a. Ditempatkan secara permanen pada bagian tertentu rangka landasan;
- b. Ditulis dalam bentuk embos ke dalam atau keluar; dan
- c. Mudah dilihat dan dibaca.

Selain itu kendaraan tersebut tidak memenuhi persyaratan laik jalan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 68 PP Kendaraan yang mengatur bahwa kendaraan bermotor yang dioperasikan di jalan harus memenuhi persyaratan laik jalan, salah satunya kincup roda depan dengan standar kinerja batas toleransi lebih kurang 5 milimeter per meter (mm/m). Kendaraan listrik yang disediakan oleh Dasep Ahmadi dikatakan hasil rekayasa karena tidak sesuai dengan apa yang diatur dalam Pasal 132 ayat (6) PP Kendaraan yaitu bahwa modifikasi kendaraan bermotor hanya dapat dilakukan setelah mendapat rekomendasi dari agen tunggal pemegang merek.

Akibat dari perbuatan tersebut, PT. SAP mengalami kerugian, baik secara materiil maupun imateril. Secara *materiil*, PT. SAP tidak dapat menikmati dan memanfaatkan hasil dari pengembangan mobil listrik sebesar Rp. 28.993.818.181,00, sedangkan secara *Imateriil*, PT. SAP tercemar nama baiknya, sehingga pesanan pengembangan mobil listrik menjadi berkurang.

1) Perbuatan Tersebut Harus Perbuatan Melawan Hukum

Persidangan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengemukakan fakta bahwa Dasep Ahmadi yang bertindak untuk dan atas nama PT. SAP telah melakukan kesalahan serta kelalaian dengan menyediakan mobil listrik yang ternyata hasil rekayasa dan tidak laik untuk dipergunakan dalam penyelenggaraan APEC XXI 2013. Penyediaan kendaraan listrik yang merupakan hasil rekayasa tersebut melanggar ketentuan teknis dan administrasi sebagaimana yang diatur dalam PP Kendaraan.

2) Kesalahan

Kesalahan berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata memiliki makna sesuatu perbuatan yang tercela dan menimbulkan kerugian, maka dari itu pembuat kesalahan harus bertanggungjawab atas kerugian tersebut. Pengurusan perseroan oleh Dasep Ahmadi sepanjang mengenai penyediaan mobil listrik untuk kegiatan APEC XXI 2013 dilakukan dengan tidak menerapkan prinsip itikad baik dan tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku serta anggaran dasar perseroan.

3) Kerugian

Kerugian yang timbul dari perbuatan melawan hukum meliputi kerugian harta kekayaan atau material dan ideal atau immaterial.⁶ PT. SAP mengalami kerugian, baik secara materiil maupun imateril. Secara *materiil*, PT. SAP tidak dapat menikmati dan memanfaatkan hasil dari pengembangan mobil listrik sebesar Rp. 28.993.818.181,00,00, sedangkan secara *Imateriil*, PT. SAP tercemar nama baiknya, sehingga pesanan pengembangan mobil listrik menjadi berkurang.

4) Hubungan Sebab-Akibat antara Perbuatan dan Kerugian

Sebab dari kelalaian dan kesalahan Dasep Ahmadi dalam mengurus perseroan, maka PT. SAP mengalami kerugian, hal tersebut merupakan satu rangkaian antara perbuatan yang mengakibatkan perseroan mengalami kerugian.

Berdasarkan konsep pertanggungjawaban direksi, sesuai Pasal 97 ayat (3) UU PT, maka Dasep Ahmadi harus bertanggungjawab secara pribadi atas kerugian tersebut, lantaran kerugian PT. SAP diakibatkan oleh pengurusan

⁶ Purwahid Patrik, sebagaimana dikutip dalam Ridwan Khairandy, *Hukum Kontrak Indonesia dalam Perspektif Perbandingan (Bagian Pertama)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2013. hlm. 311.

perseroan yang dilakukan oleh Dasep Ahmadi tidak dilakukan dengan menerapkan prinsip itikad baik dan penuh tanggung jawab. Tanggung jawab secara pribadi berarti bahwa seluruh kerugian terhadap perseroan yang diakibatkan oleh pengurusan direksi yang tidak dilandasi dengan itikad baik, harus diganti oleh direksi tersebut.

Atas kerugian perseroan, bila pengadilan menjatuhkan sanksi baik dalam bentuk sanksi perdata maupun pidana terhadap Dasep Ahmad, hal tersebut adalah sebagai bentuk pengadilan mengesampingkan konsep pertanggungjawaban terbatas pada badan hukum. Dalam kasus ini, penjatuhan sanksi pidana berdasarkan putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat terhadap Dasep Ahmadi adalah sebagai bentuk tanggung jawab secara pribadi.

Dasep Ahmadi tidak bisa mengelak dari pertanggungjawaban secara pribadi, karena ia tidak memenuhi doktrin *Business Judgement Rule* sebagaimana yang diatur dalam Pasal 97 ayat (5), dikarenakan kerugian yang diderita oleh PT. SAP disebabkan oleh kesalahan serta kelalaiannya Dasep Ahmadi sebagai Direksi, selain itu bentuk penyediaan kendaraan yang tidak laik jalan adalah sebagai bentuk itikad buruk serta ketidakhati-hatian Dasep Ahmadi dalam mengurus perseroan.

Pembahasan Kasus Hotasi Nababan

Kerugian senilai US\$ 1.000.000 yang dialami oleh PT. MNA akibat dari gagalnya perjanjian sewa menyewa pesawat dengan TALG mengakibatkan Hotasi Nababan sebagai direksi harus bertanggungjawab. Hotasi Nababan sejatinya sempat lolos dari tanggung jawab secara pribadi sebagaimana ketentuan Pasal 97 ayat (3) UUPK.

Berdasarkan putusan nomor: 36/Pid.B/TPK/2012/PN.JKT.PST. dari Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, terbukti bahwa keputusan bisnis yang diambil oleh Hotasi Nababan mengadakan hubungan hukum perjanjian sewa menyewa pesawat dengan TALG dilandasi oleh itikad baik, tidak terdapat kesalahan maupun kelalaian atau bahkan tidak terdapat unsur kepentingan. Bahkan putusan tersebut menilai bahwa Hotasi Nababan telah mengambil tindakan pencegahan agar kerugian timbul atau berlanjut.

Sebagai direksi, Hotasi Nababan telah berupaya untuk menjalankan kepengurusan perseroan dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab. Keputusannya untuk mengadakan perjanjian sewa menyewa pesawat dengan TALG dilandasi oleh kebutuhan perseroan untuk meningkatkan pendapatan PT. MNA serta sebagai upaya untuk menyelamatkan kondisi keuangan perseroan.

Hubungan hukum dengan TALG juga telah diperhitungkan dengan sangat hati-hati oleh Hotasi Nababan, terbukti dengan cara terlebih dahulu melakukan pemeriksaan dokumen dan fisik terhadap status hukum TALG. Terhadap pembayaran *security deposit* senilai US\$ 1.000.000 melalui rekening *Hume & Associates* sebagai pihak yang ditunjuk oleh TALG dilakukan karena hal tersebut adalah kewajiban hukum PT. MNA yang telah mengadakan kesepakatan dengan TALG berdasarkan LASOT atau Nota Kesepahaman.

Hotasi Nababan juga telah berupaya mencegah timbulnya kerugian terhadap PT. MNA (dalam hal perjanjian sewa menyewa pesawat dengan TALG) yaitu dengan memasukan klausul pengembalian atau *refundable* dalam perjanjian, yakni berupa kewajiban terhadap TALG untuk mengembalikan *security deposit* senilai US\$ 1.000.000 kepada PT. MNA apabila TALG tidak dapat mengantar atau menyerahkan pesawat kepada PT. MNA sesuai dengan tanggal yang diperjanjikan.

Kerugian yang timbul terhadap PT. MNA sejatinya diakibatkan oleh perbuatan wanpretasi yang dilakukan oleh TALG, yaitu sampai dengan tanggal yang diperjanjikan, TALG tidak menyerahkan pesawat kepada PT. MNA. Untuk mencegah timbulnya kerugian yang berkelanjutan terhadap PT. MNA, Hotasi Nababan didampingi Kejaksaan Agung Republik Indonesia telah mengajukan gugatan secara perdata terhadap CEO TALG Alan Messner dan John Cooper, atas perbuatan wanprestasi, oleh *US District Court for the District of Columbia* mereka berdua diperintahkan untuk mengembalikan uang US\$ 1.000.000 beserta bunganya kepada PT. MNA. Atas pertimbangan tersebut, Hotasi Nababan lantas lolos dari tanggung jawab secara pribadi akibat kerugian yang diderita oleh PT. MNA.

Pada 2014, keadaan berubah drastis untuk Hotasi Nababan yang divonis atas perbuatan melawan hukum secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 *jo.* UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan menjatuhkan pidana penjara selama 4 tahun serta pidana denda sebesar Rp. 200.000.000,00 subsidair 6 bulan kurungan penjara oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia berdasarkan putusan Nomor: 417 K/Pid.Sus/2014. Ia dituntut untuk bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian yang timbul terhadap PT. MNA akibat dari gagalnya hubungan sewa menyewa pesawat dengan TALG.

Keputusan bisnis yang dibuat oleh Hotasi Nababan dinilai oleh Mahkamah Agung dibuat dengan tidak hati-hati dan lalai, hal ini dikarenakan ia tidak cermat dalam menilai status hukum TALG dan isi perjanjian yang ada. Dalam persidangan fakta mengungkapkan bahwa *security deposit* senilai US\$ 1.000.000

justru digunakan oleh TALG sebagai uang muka untuk membeli pesawat yang akan disewakan kepada PT. MNA dari pihak lain.

Pada akhirnya, Hotasi Nababan harus bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian yang dialami oleh PT. MNA sesuai sesuai Pasal 97 ayat (3) UU PT. Ia tidak bisa diselamatkan oleh keberadaan Pasal 97 ayat (5) UU PT atau doktrin *business judgement rule*. Mahkamah Agung menolak mentah-mentah seluruh pertimbangan hukum yang dikeluarkan oleh Majelis Hakim Pemeriksa Perkara pada tingkat pertama, sebaliknya Mahkamah Agung justru menggunakan pertimbangan hukum tersebut untuk menjatuhkan sanksi pidana terhadap Hotasi Nababan.

1) Perbuatan Tersebut Harus Perbuatan Melawan Hukum

Bentuk perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Hotasi Nababan ialah tidak melaksanakan tugasnya sebagai direksi PT. MNA yang mematuhi peraturan perundang-undangan serta tidak menjalankan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban serta kewajaran sebagaimana yang ditur dalam Pasal 5 ayat (3) UU BUMN.

Secara nyata dalam kasus Hotasi Nababan, pelanggaran atas ketentuan Pasal 5 ayat (3) UU BUMN ialah keputusan Hotasi Nababan sebagai direksi PT. MNA untuk tetap melanjutkan hubungan bisnis berupa perjanjian sewa menyewa dengan TALG meski hal tersebut tidak termasuk dalam RKAP PT. MNA, serta perbuatan lalai-nya Hotasi Nababan yang tidak melaporkan atau tidak mengajukan perubahan atau tidak mengajukan persetujuan kembali kepada RUPS atas RKAP PT. MNA adalah perbuatan melawan hukum

2) Kesalahan

Keputusan Hotasi Nababan, yakni membayarkan *security deposit* sebesar US\$ 1.000.000 tidak melalui mekanisme *letter of credit* atau *escrow account* tetapi secara *cash* ke rekening Hume & Associates tidak sesuai dengan perjanjian antara PT. MNA dan TALG. Semestinya *security deposit* dibayarkan setelah TALG mengamankan terlebih dahulu dari pihak ketiga pesawat yang akan disewakan kepada PT. MNA. Akibatnya, *security deposit* justru dapat dicairkan oleh TALG tanpa sepengetahuan PT. MNA dan sampai saat yang telah ditentukan, PT. MNA tidak pernah menerima penyerahan pesawat.

3) Kerugian

Pada kasus Hotasi Nababan, akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukannya, kerugian sebesar US\$ 1.000.000 (satu juta dollar Amerika Serikat) diderita oleh PT. MNA.

4) Hubungan Sebab-Akibat antara Perbuatan dan Kerugian

Sebab dari kelalaian dan kesalahan Hotasi Nababan dalam mengurus perseroan, maka PT. MNA mengalami kerugian, hal tersebut merupakan satu

rangkaian antara perbuatan yang mengakibatkan perseroan mengalami kerugian.

Kesimpulan pada pembahasan sub bab ini adalah perbuatan melawan hukum kerap menjadi permasalahan bagi direksi dalam melakukan pengurusan perseroan, Perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh direksi mengakibatkan perseroan mengalami kerugian, hal tersebut terjadi dikarenakan pengurusan perseroan oleh direksi dilakukan tidak dengan itikad baik, terdapat kelalaian serta mengambil kebijakan dengan tidak menerapkan prinsip kehati-hatian.

Analisis yang dilakukan oleh penulis terhadap sub.bab ini menyimpulkan bahwa Dasep Ahmadi sebagai direksi PT. SAP dan Hotasi Nababan sebagai direksi PT. MNA mengambil tanggung jawab penuh secara pribadi atas pelanggaran *fiduciary duty* sebagaimana ketentuan Pasal 97 ayat (2) UU PT. Pelanggaran tersebut merupakan perbuatan melawan hukum, mengakibatkan mereka harus bertanggung jawab secara pribadi, sebagaimana ketentuan Pasal 97 ayat (3) UU PT.

Upaya Hukum atas Kerugian Perseroan akibat Perbuatan Melawan Hukum yang Dilakukan Direksi

Upaya hukum pertama yang dapat ditempuh terhadap direksi yang melakukan perbuatan melawan hukum ialah melakukan pemeriksaan terhadap perseroan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 138 ayat (1) angka b UU PT, pasal tersebut mengatur bahwa pemeriksaan terhadap perseroan dapat dilakukan dengan tujuan untuk mendapatkan data atau keterangan dalam hal terdapat dugaan bahwa anggota direksi atau dewan komisaris melakukan perbuatan melawan hukum yang merugikan perseroan atau pemegang saham atau pihak ketiga.

UU PT telah memberikan mekanisme terhadap pihak yang dirugikan, dalam hal ini pemegang saham untuk melakukan upaya hukum tertentu, yaitu melalui mekanisme hukum yang telah diatur dalam Pasal 61 ayat (1) UU PT dan Pasal 97 ayat (6) UU PT. Pasal 61 ayat (1) UU PT mengatur tentang gugatan langung, intinya melalui ketentuan tersebut mempersilahkan setiap pemegang saham mengajukan gugatan terhadap perseroan ke pengadilan negeri apabila dirugikan karena tindakan perseroan yang dianggap tidak adil dan tanpa alasan wajar sebagai akibat keputusan RUPS, Direksi dan/ atau Dewan Komisaris, sedangkan Pasal 97 ayat (6) UU PT mempersilahkan atas nama perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit 1/10 bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan negeri terhadap anggota direksi yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian terhadap perseroan.

Pemegang saham PT. SAP maupun PT. MNA, sebagai pihak yang dirugikan oleh Dasep Ahmadi dan Hotasi Nababan sebagai direksi yang melakukan perbuatan melawan hukum, dapat melakukan upaya hukum mengajukan gugatan secara perdata melalui mekanisme hukum yang telah diatur dalam UU PT, bila mana hal tersebut belum cukup, maka PT. SAP dan PT. MNA dapat menggunakan mekanisme hukum perdata guna melindungi hak-haknya.

Pasal 1365 KUHPerdata menentukan bahwa setiap perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian terhadap orang lain, mewajibkan kepada orang itu karena kesalahannya untuk mengganti kerugian tersebut. Apabila menggunakan perbuatan melawan hukum sebagai dasar gugatan, Rosa Agustina berpendapat bentuk tuntutan ganti kerugian yang dapat diajukan ialah:⁷

1. Ganti kerugian dalam bentuk uang atas kerugian yang dtimbulkan;
2. Ganti rugi dalam bentuk *natura* atau dikembalikan dalam keadaan semula;
3. Pernyataan bahwa perbuatan yang dilakukan adalah melawan hukum; dan
4. Melarang dilakukannya perbuatan hukum tertentu.

Jika seseorang ingin menggugat orang lain karena perbuatan melawan hukum, maka dia (penggugat) harus memenuhi persyaratan yang ditentukan Pasal 1365 KUHPerdata. M. A. Moegni Djojodirjo mengemukakan empat unsur atau syarat materiel yang dipenuhi penggugat untuk melakukan gugatan ganti rugi karena perbuatan melawan hukum. Persyaratan tersebut adalah:⁸

1. Perbuatan tersebut harus merupakan perbuatan melawan hukum;
2. Kesalahan (*schuld*);
3. Kerugian (*schade*); dan
4. Hubungan kausal (*oorzakelijk verband*).

Kesimpulan penulis pada pembahasan sub.bab ini adalah upaya hukum yang dapat dilakukan oleh perseroan (dalam hal ini PT. SAP dan PT. MNA) untuk menuntut tanggung jawab direksi atas perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian terhadap perseroan bisa ditempuh dengan menggukan mekanisme hukum sebagaimana yang diatur dalam UU PT dan KUHPerdata, karena sifat hukum perdata ialah melindungi kepentingan individu dan bertujuan untuk pemenuhan ganti kerugian bagi pihak yang dirugikan.

Penutup

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas, penelitian ini menyimpulkan sebagai berikut: *pertama*, direksi perseroan wajib mengambil

⁷ Rosa Agustina, sebagaimana yang dikutip dalam Suhendro, *Op. Cit.*, hlm. 194.

⁸ M. A. Moegni Djojodirjo, sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 303.

tanggung jawab penuh secara pribadi bilamana ia dalam mengurus perseroan telah melakukan perbuatan melawan hukum, terlebih akibat perbuatan tersebut perseroan mengalami kerugian. Perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Dasep Ahmadi dan Hotasi Nababan menimbulkan kerugian terhadap perseroan yang mereka urus, akibatnya mereka harus mengambil tanggung jawab secara pribadi sesuai dengan ketentuan Pasal 97 ayat (3) UUPT. *Kedua*, upaya hukum yang dapat dilakukan oleh perseroan bilamana mengalami kerugian yang disebabkan oleh direksi yang melakukan perbuatan melawan hukum ialah mengajukan gugatan ganti kerugian secara perdata menggunakan mekanisme hukum yang telah diatur dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 97 ayat (6) UUPT dan/ atau berdasarkan Pasal 1365 KUHPperdata.

Adapun penelitian ini mengajukan saran sebagai berikut: *pertama*, salah satu penyebab perseroan bisa mengalami kerugian ialah karena pengurusannya oleh direksi tidak dilaksanakan dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab, berkenaan dengan hal tersebut direksi perseroan baiknya dapat memastikan segala tindakan dan keputusan yang dibuatnya atas pengurusan perseroan tidak bertentangan peraturan perundang-undangan serta anggaran dasar perseroan. *Kedua*, perseroan yang dirugikan oleh direksi yang melakukan perbuatan melawan hukum ada baiknya segera mengambil tindakan untuk mencegah atau berlanjutnya kerugian, namun perseroan harus cermat mengambil tindakan hukum yang diperlukan.

Daftar Pustaka

Buku

Hadi, Zaman, *Karakteristik Tanggung Jawab Pribadi Pemegang Saham, Komisaris Dan Direksi Dalam Perseroan Terbatas*, UB Press, Malang, 2011.

Khairandy, Ridwan, *Hukum Kontrak Indonesia dalam Perspektif Perbandingan (Bagian Pertama)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2013.

Sembiring, Sentosa, *Hukum Perseroan Terbatas Tentang Hukum Perusahaan*, Nuansa Aulia, Bandung, 2012.

Setiawan Boen, Hendra, *Bianglala Business Judgement Rule*, PT Tatanusa, Jakarta, 2008.

Disertasi

Suhendro, Wanprestasi dan Perbuatan Melawan Hukum dalam Kontrak di Indonesia, *Disertasi*, Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Agung Pada Tingkat Kasasi Nomor 417 K/Pid.Sus/2014.

Pengaturan Dan Implementasi Subsidi Biodiesel Indonesia-Uni Eropa Dalam *Agreement On Subsidies And Countervailing Measures*

Intan Griya Purnamasari

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia

Jln. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta Indonesia

intangriya.purnamasari@gmail.com

Abstract

The World Trade Organization WTO plays a major role in carrying out rules on international trade such as the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Meanwhile, the regulation regarding subsidies is regulated in Article XVI of the GATT and the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM) in 1995. In international trade, subsidies are considered as a form of unfair competition, hence their use is limited. The objective of this research relates to the regulation and implementation of Indonesian biodiesel subsidies in the European Union which are reviewed based on SCM. The results of the study concluded that the European Union Commission found grants, tax breaks and raw materials below market prices for Indonesian biodiesel, which under Article 3 SCM, these subsidies are prohibited because grants, tax breaks and feedstocks below market prices are intended for Indonesian biodiesel exported products. Therefore, the application of subsidies by Indonesia to biodiesel is not in line with SCM.

Key Words: Biodiesel; SCM 1995; subsidies

Abstrak

Organisasi Perdagangan Dunia WTO memainkan peran utama dalam menetapkan aturan internasional tentang perdagangan seperti Perjanjian Umum tentang Tarif dan Perdagangan (GATT). Sementara pengaturan mengenai subsidi diatur dalam Pasal XVI GATT dan *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (SCM) tahun 1995. Dalam perdagangan internasional, subsidi dianggap sebagai bentuk persaingan curang, sehingga penggunaannya dibatasi. Pokok dalam penelitian ini berkaitan dengan pengaturan dan implementasi subsidi biodiesel Indonesia di Uni Eropa yang ditinjau berdasarkan SCM. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Komisi Uni Eropa menemukan hibah, potongan pajak dan bahan baku di bawah harga pasar bagi biodiesel Indonesia, yang berdasarkan Pasal 3 SCM, subsidi ini dilarang dikarenakan hibah, potongan pajak dan bahan baku di bawah harga pasar tersebut ditujukan untuk produk biodiesel Indonesia yang diekspor. Oleh karena itu, penerapan subsidi oleh Indonesia terhadap biodiesel belum sejalan dengan SCM.

Kata-kata Kunci: Biodiesel; SCM 1995; subsidi

Pendahuluan

Industrialisasi dan kegiatan ekspor dan impor antar negara di seluruh dunia merupakan suatu keharusan di era globalisasi ini, bagaimana kepentingan *profit oriented* dijadikan sebagai tujuan utama dengan mengesampingkan aspek-aspek lain yang sebenarnya berimplikasi lebih besar dalam kehidupan manusia. Salah satu dari fungsi perdagangan internasional ialah menciptakan kesejahteraan sosial umat manusia, itu artinya bahwa ada misi sosial dari diterapkannya sistem perdagangan internasional itu sendiri.¹ Perdagangan internasional adalah merupakan sarana untuk melakukan pertukaran barang dan jasa internasional.

Pada 1995 terbentuk organisasi perdagangan dunia WTO (*World Trade Organization*). WTO berperan besar dalam mempromosikan perdagangan bebas dalam proses globalisasi. Tujuan utama dari didirikannya WTO merupakan sarana untuk mendorong dan mengembangkan liberalisasi perdagangan dan menyediakan sebuah sistem perdagangan dunia yang aman. Di samping itu, WTO berperan besar dalam menjalankan setiap peraturan yang telah ditetapkan dalam setiap perjanjian perdagangan dunia seperti *Uruguay Round Second* dan perjanjian pada GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*).²

GATT merupakan perjanjian perdagangan multilateral yang berdasarkan mukadimahnyanya. Tujuan dari perjanjian ini adalah pengurangan substansial atas tarif dan hambatan perdagangan lainnya dan penghapusan perlakuan diskriminasi dalam perdagangan internasional. Salah satu prinsip perdagangan yang diatur dalam GATT adalah prinsip persaingan yang adil (*fairness principle*). Untuk menciptakan persaingan yang adil, GATT menetapkan ketentuan-ketentuan diantaranya yaitu pembatasan pemberian subsidi terhadap produk ekspor.³ Menurut Andreas F. Lowenfield menyatakan bahwa subsidi merupakan transfer kekayaan dari dana publik kepada suatu kelompok penerima manfaat tertentu, dimana dipercayai tidak dapat bertahan, atau setidaknya tidak dapat mempertahankan kedudukan mereka, jika hanya didasarkan pada kekuatan pasar semata.⁴

Aturan mengenai subsidi diatur dalam Pasal XVI GATT dan lebih lanjut diatur dalam *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* 1995 (SCM). Di dalam SCM mengatur lebih rinci mengenai subsidi dan tindakan yang dapat

¹ Satria Unggul Wicaksana Prakasa, "Perdagangan Internasional Dan Ham: Relasinya Dengan Sustainable Development", *Jurnal Hukum Novelty*, Vol. 9, No. 1, Februari 2018, hlm. 37.

² *Ibid*, hlm. 48.

³ Tri Harnowo, "Mengenal Subsidi yang Dilarang dalam Perdagangan Internasional", <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5dd25ec134914/mengenal-subsidi-yang-dilarang-dalam-perdagangan-internasional/>

⁴ Andreas F. Lowenfield, *International Economic Law*, Second Edition, Oxford University Press, New York, 2008, hlm. 216.

diambil oleh negara anggota yang dirugikan akibat adanya produk ekspor yang disubsidi negara lain. Pengertian daripada subsidi tepatnya diatur dalam Pasal 1 ayat (1) SCM, yang mana telah memberikan definisi umum mengenai subsidi yang akan menjadi acuan dalam penentuan apakah subsidi tersebut diperbolehkan atau tidak. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) SCM subsidi dapat dikategorikan menjadi beberapa macam, yaitu: hibah pemerintah, pinjaman pemerintah, pemasukan modal pemerintah, penjaminan pinjaman oleh pemerintah, insentif fiskal seperti kredit pajak, penyediaan barang dan jasa oleh pemerintah, serta pembelian barang oleh pemerintah diluar infrastruktur umum, mekanisme pendanaan oleh pemerintah kepada lembaga privat yang melakukan tindakan tersebut, dukungan pendapatan dan dukungan harga.⁵

Menurut Mitsuo Mathushita, berdasarkan ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2 SCM, maka terdapat tiga elemen dasar dalam menentukan subsidi berdasarkan SCM, yaitu: subsidi harus merupakan suatu kontribusi keuangan dari pemerintah atau badan publik, subsidi tersebut harus memberikan manfaat, subsidi harus spesifik kepada penerima tertentu.⁶ Pada dasarnya di dalam SCM mengklasifikasikan subsidi dalam 2 bentuk utama, yakni subsidi yang dilarang (*prohibited subsidies*) sebagaimana diatur dalam Bagian II SCM dan subsidi yang dapat dikenakan tindakan (*actionable subsidies*) sebagaimana diatur dalam Bagian III SCM. Sebenarnya masih terdapat satu kategori subsidi yaitu subsidi yang tidak dapat dikenakan tindakan sebagaimana diatur dalam Bagian IV SCM. Akan tetapi subsidi ini telah berakhir dan menjadi tidak berlaku, dikarenakan tidak adanya negara anggota yang menyetujui perpanjangan keberlakuan ketentuan ini.⁷

Subsidi dianggap sebagai salah satu bentuk persaingan yang curang, khususnya dalam dunia perdagangan internasional. Oleh karenanya, penggunaan subsidi dibatasi agar tidak menimbulkan hal-hal yang dapat mengganggu negara lain. Perlakuan ini merupakan kebijaksanaan pemerintah untuk meningkatkan perekonomian dalam negerinya, tetapi dalam praktek seringkali menimbulkan masalah di dalam perdagangan internasional.⁸ Seperti halnya permasalahan Uni Eropa (UE) dengan Indonesia terkait minyak kelapa sawit / biodiesel. Berbagai macam kebijakan yang dilakukan berupaya untuk menahan laju ekspor *Crude Palm Oil* (CPO) ke UE. Disisi lain ada juga upaya UE untuk mendorong pertumbuhan minyak nabati domestik. Dengan begitu maka menjadikan concern petani Eropa dan

⁵ Tri Harnowo, *Loc. Cit.*

⁶ Mitsuo Matsushita, et.al, *The World Trade Organization, Law, Practice, and Policy*, Third Edition, Oxford University Press, United Kingdom, 2017, hlm. 305.

⁷ Tri Harnowo, *Loc. Cit.*

⁸ H. Simatupang, "Aspek Hukum Pemberian Subsidi oleh Negara di Dalam Lalu Lintas Perdagangan Internasional", *Pusjianbang Departemen Hukum dan HAM RI, Lex Jurnalica*, Vol. 6. No. 1, Desember 2008, hlm. 14.

menjadi input bagi Parlemen Eropa untuk melindungi kepentingan domestiknya. Namun jika diamati, produksi domestik minyak nabati UE adalah sebesar 2,8 persen, sedangkan laju pertumbuhan konsumsinya jauh lebih besar, yakni 4,8 persen. Sehingga jelas bahwa jumlah konsumsi jauh lebih tinggi daripada jumlah produksi, dengan begitu sudah semestinya dibutuhkan tambahan adanya biodiesel.

Menurut UE, adanya permasalahan antara UE dengan Indonesia dikarenakan adanya subsidi yang diberikan pemerintah Indonesia dalam produksi biodiesel. Dimana perlakuan pemerintah Indonesia dengan memberikan subsidi kelapa sawit sebagai produk ekspor dapat menghambat produsen domestik Uni Eropa. Dengan begitu dapat dipahami bahwasanya disatu sisi peran subsidi sangatlah dibutuhkan, mengingat masih banyak kelompok yang tidak dapat mempertahankan kedudukannya jika didasarkan pada kekuatan pasar. Namun disisi lain juga haruslah didasarkan pada aturan yang sudah berlaku. Hal tersebut dikarenakan, jangan sampai adanya subsidi justru dapat menghambat perdagangan internasional. Maka penulis berniat ingin melakukan analisis terkait Pengaturan dan Implementasi subsidi oleh Indonesia ditinjau dalam *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995 - WTO*.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengaturan Subsidi dalam *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995 (SCM)* dan *World Trade Organization (WTO)*?
2. Bagaimana pengembangan kebijakan Biodiesel berbasis minyak kelapa sawit (CPO) di Indonesia?
3. Bagaimana Implementasi Subsidi oleh Indonesia dalam kebijakan ekspor Biodiesel ditinjau dari *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995 (SCM)* ?

Tujuan Penelitian

1. Pengaturan Subsidi dalam *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995 (SCM)* dan *World Trade Organization (WTO)*.
2. Pengembangan kebijakan Biodiesel berbasis minyak kelapa sawit (CPO) di Indonesia.
3. Implementasi Subsidi oleh Indonesia dalam kebijakan ekspor Biodiesel ditinjau dari *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995 (SCM)*.

Metode Penelitian

Kajian ini merupakan hasil penelitian individu dengan judul "Pengaturan dan implementasi subsidi terhadap kasus biodiesel Indonesia dengan Uni Eropa

ditinjau dalam *agreement on subsidies and countervailing measures 1995*". Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis dan menggunakan metode pendekatan kasus. Penelitian ini adalah terkait dengan pengaturan subsidi dan implementasinya.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengaturan Subsidi dalam *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995 (SCM)* dan *World Trade Organization (WTO)*

Menurut Habib Nazir, subsidi merupakan cadangan keuangan dan sumber-sumber daya lainnya untuk mendukung suatu kegiatan usaha atau kegiatan perorangan oleh pemerintah. Dimana menurut Huala Adolf dan A. Chandrawulan, subsidi adalah sebuah pembayaran oleh pemerintah untuk produsen, distributor dan konsumen bahkan masyarakat dalam bidang tertentu.⁹ Hal tersebut sejalan dengan Andreas F. Lowenfield, yang menyatakan bahwa subsidi ialah transfer kekayaan dari dana publik kepada suatu kelompok penerima manfaat tertentu, dimana dipercayai tidak dapat bertahan, atau setidaknya tidak dapat mempertahankan kedudukan mereka, kalau hanya didasarkan pada kekuatan pasar semata.¹⁰ Sehingga dapat dikatakan bahwa subsidi adalah pendanaan atau *price support* dari publik untuk suatu kelompok tertentu. Seperti halnya produsen, distributor, konsumen atau bahkan masyarakat dalam bidang tertentu. Dimana kelompok-kelompok tersebut belum mampu berdiri sendiri atau tidak dapat mempertahankan kedudukannya di dalam pasar. Sehingga peran pemerintah adalah untuk membantu mempertahankan kelompok-kelompok tertentu untuk dapat bersaing mempertahankan kedudukannya di dalam pasar.

Pengaturan subsidi juga telah ditetapkan dalam Pasal XVI GATT, yang mana menyatakan bahwa, "*If any contracting party grants or maintains any subsidy, including any form of income or price support, which operates directly or indirectly to increase exports of of any product form or to reduce imports of any product into, its territory, it shall notify the contracting parties...*"¹¹ hal tersebut dimaksudkan bahwa subsidi itu berasal dari adanya suatu pihak yang memberikan suatu dukungan terhadap pihak tertentu dalam bentuk pendapatan atau dukungan harga yang beroperasi secara langsung maupun tidak langsung dengan tujuan untuk meningkatkan ekspor dari segala produk.

⁹ Huala Adolf & A. Chandrawulan, *Masalah-Masalah Hukum Dalam Perdagangan Internasional*, Rajagrafindo Persada, Bandung, 1995, hlm. 64.

¹⁰ Andreas F. Lowenfield, *Op. Cit.*, hlm. 216.

¹¹ Pasal XVI *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT).

Namun pengaturan subsidi justru lebih detail dan rinci diatur dalam *The Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995* (SCM). Di dalam perjanjian ini mengatur lebih rinci terkait dengan subsidi dan tindakan yang dapat diambil oleh negara anggota yang dirugikan akibat adanya produk ekspor yang disubsidi negara lainnya. Berdasarkan Pasal 1 *General Provisions* SCM menyebutkan bahwasanya, “*there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a member referred to in this agreement as government which is, (i) a government practice involves a direct transfer of funds (grants, loans, and equity infusion), potential direct transfer of funds or liabilities (loan guarantees), (ii) government revenue that is otherwise due is foregone or not collected, (iii) government provides goods or services other than general infrastructure or purchases goods,...*”¹² berdasarkan uraian di atas, maka subsidi dapat dibagi menjadi beberapa kategori, yaitu:

- a. Hibah pemerintah (*grant*)
- b. Pinjaman pemerintah (*loan*)
- c. Pemasukan modal pemerintah (*equity infusion*)
- d. Penjaminan pinjaman oleh pemerintah (*loan guarantee*)
- e. Insentif fiskal seperti kredit pajak (*tax credit*)
- f. Penyediaan barang dan jasa oleh pemerintah, serta pembelian barang oleh pemerintah diluar infrastruktur umum
- g. Mekanisme pendanaan oleh pemerintah kepada lembaga privat yang melakukan tindakan a-f di atas,
- h. Dukungan pendapatan (*income subsidy*)
- i. Dukungan harga (*price subsidy*)¹³

Ketentuan di atas tidak dapat berdiri sendiri, melainkan harus memenuhi ketentuan bahwa subsidi tersebut harus bersifat spesifik sebagaimana ditentukan ditentukan di dalam Pasal 2 ayat (1) SCM yang menyatakan bahwa, “*... is specific to an enterprise or industry or a group of enterprises or industries...*”¹⁴ Dengan begitu subsidi yang dimaksud adalah subsidi yang spesifik penerimanya, yaitu subsidi yang diberikan kepada suatu perusahaan, industri, kelompok perusahaan atau kelompok industri. Sebagaimana yang telah ditentukan dalam SCM.

Pengaturan subsidi lebih lanjut juga diatur dalam SCM terkait dengan jenis-jenis subsidi. Berdasarkan Bagian II SCM menjelaskan terkait subsidi yang dilarang (*prohibited subsidies*).¹⁵ Bagian III SCM menjelaskan terkait dengan subsidi yang dapat dikenakan tindakan atau (*actionable subsidies*).¹⁶ Pada

¹² Pasal 1 *General Provisions on Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995*.

¹³ Tri Harnowo, *Loc. Cit.*

¹⁴ Pasal 2 ayat (1) *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995*.

¹⁵ Bagian II *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995*.

¹⁶ Bagian III *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995*.

dasarnya, terdapat satu lagi kategori subsidi, yaitu subsidi yang tidak dapat dikenakan tindakan (*non actionable subsidies*). Hal tersebut diatur dalam Bagian IV SCM, namun ketentuan ini telah berakhir dan menjadi tidak berlaku dikarenakan tidak adanya negara anggota yang menyetujui perpanjangan. Subsidi kategori *prohibited subsidies* adalah memberikan daftar bentuk subsidi produk ekspor yang dilarang yang bersifat non exhaustive. Sedangkan dalam *actionable subsidies* tidak harus terhadap subsidi produk ekspor atau subsidi produk substitusi impor. Melainkan negara anggota dapat melakukan komplain terhadap setiap jenis subsidi sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) SCM sepanjang yang bersangkutan dapat membuktikan adanya dampak kerugian ekonomi.¹⁷ Dengan begitu dapat disimpulkan apabila *prohibited subsidies* jelas dilarang karena berkaitan dengan subsidi dari pemerintah untuk perusahaan atau industri tertentu dalam hal subsidi produk ekspor atau subsidi produk substitusi impor. Sedangkan dalam *actionable subsidies* dapat dilarang apabila para pihak dapat membuktikan adanya kerugian ekonomi yang ditimbulkan akibatnya.

Dengan adanya produk bersubsidi, negara yang dirugikan dapat menempuh dua tindakan yaitu: menetapkan bea perimbangan (*countervailing duty*) terhadap produk bersubsidi tersebut dengan lebih dahulu melakukan inisiasi investigasi sendiri sebagaimana diatur dalam Bagian V SCM. Dan juga dapat menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa WTO untuk memaksa negara pelanggar menyesuaikan perilaku kebijakannya sesuai dengan nilai-nilai WTO sebagaimana diatur dalam Pasal 4 dan Pasal 7 SCM.¹⁸

Kebijakan Pengembangan Biodiesel Berbasis Minyak Sawit (CPO) di Indonesia

Pengembangan biodiesel di Indonesia di dorong oleh Kebijakan Mandatori Biodiesel melalui Peraturan Menteri ESDM No. 32 Tahun 2008 tentang penyediaan, pemanfaatan, dan tata niaga bahan bakar nabati sebagai bahan bakar lain. Industri biodiesel sebagai sumber energi terbarukan semakin berkembang disebabkan oleh semakin meningkatnya kebutuhan Indonesia terhadap sumber energi sementara sumber energi dari minyak bumi ketersediaannya semakin menipis. Indonesia mengembangkan industry biodiesel berbahan baku minyak kelapa sawit karena komoditas kelapa sawit memiliki potensi terbesar untuk di olah menjadi biodiesel di Indonesia. Potensi tanaman kelapa sakit cukup tinggi dengan produktivitas 3,6 – 4 ton/ha dan didukung oleh luas lahan yang jauh

¹⁷ Tri Harnowo, *Loc. Cit.*

¹⁸ *Ibid.*

dibandingkan tanaman lainnya sehingga memiliki potensi sebesar 31.914.476 kiloliter biodiesel.¹⁹

Pemerintah melakukan perubahan ketiga atas kebijakan mandatori biodiesel melalui Permen ESDM No. 12 Tahun 2015 dengan meningkatkan kewajiban minimal pemanfaatan sebagai campuran bahan bakar minyak menjadi 30 persen. Pemanfaatan biodiesel sebagai campuran bahan bakar minyak menjadi 30 persen. Keseriusan pemerintah dalam pengembangan industry biodiesel semakin ditunjukkan dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri ESDM No. 26 Tahun 2015, yaitu badan usaha bahan nabati jenis biodiesel berhak memperoleh pembiayaan biodiesel dari Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit. Dana tersebut merupakan pungutan atas ekspor komoditas perkebunan kelapa sawit dan turunnya serta iuran dari pelaku usaha perkebunan kelapa sawit sesuai dengan Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2015. Dengan berbagai kebijakan yang telah di keluarkan tersebut, pemerintah menetapkan target produksi biodiesel pada 2015 sebesar 22.41 juta kiloliter.²⁰

Berdasarkan perhitungan realisasi produksi biodiesel sesuai kebijakan mandatori biodiesel Indonesia hingga 2013 masih jauh dari target yang ditetapkan pemerintah dengan tingkat blending rate 4.40 persen, sementara target yang ditetapkan 10 persen. Realisasi yang jauh dari target tersebut terkendala beberapa hal yang menjadi penghambat pengembangan biodiesel diantaranya biaya produksi yang tinggi dan tidak tersedianya pasar biodiesel karena hanya Pertamina yang bertindak sebagai konsumen utama. Dengan begitu untuk mengatasi hal tersebut, perlu dilakukan analisis untuk mengetahui tingkat ketercapaian produksi biodiesel berbahan baku minyak kelapa Indonesia dan alternative kebijakan untuk pengembangan biodiesel tersebut.²¹

Implementasi Subsidi oleh Indonesia Ditinjau dalam *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995 (SCM)* dan *World Trade Organization (WTO)*

Sejak 2015 hingga kuartal 2017, Indonesia menghadapi tekanan yang sangat besar khususnya dari Negara Uni Eropa (UE). Berbagai kebijakan yang dilakukan berupaya untuk menahan laju ekspor CPO ke UE. Disisi lain ada juga upaya UE untuk mendorong pertumbuhan minyak nabati domestik. Parlemen Eropa juga menghadapi tekanan yang cukup kuat dari Petani *Rapeseed Oil (RSO)* dan *Sunflower Oil (SFO)* di Uni Eropa. Hal ini kemudian menjadi concern petani Eropa dan menjadi input bagi Parlemen Eropa untuk melindungi kepentingan

¹⁹ Khoiru Rizky Rambe, dkk, "Dinamika Kebijakan Pengembangan Biodiesel Berbahan Baku Kelapa Sawit", *Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian*, Vol 15, No. 3, Oktober 2019, hlm. 240.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

domestiknya. Namun jika diamati, produksi domestik minyak nabati UE adalah sebesar 2,8 persen, sedangkan laju pertumbuhan konsumsinya jauh lebih besar, yakni 4,8 persen. Keadaan ini menciptakan *widening gap* atau kesenjangan yang semakin melebar antara produksi dan konsumsi.²² Dengan begitu dikarenakan jumlah konsumsi lebih besar daripada jumlah produksi maka tidak ada pilihan lain selain adanya kebijakan impor.

Permasalahan khususnya pada biodiesel asal Indonesia diganjar bea masuk antisubsidi (BMAS) sebesar 8%-18% oleh UE. Kebijakan tersebut resmi berlaku mulai Jumat 6 September 2019 dan ditetapkan secara definitif per 4 Januari 2020 dengan masa berlaku selama 5 tahun. Menurut Ketua Umum Asosiasi Produsen Biofuel Indonesia (Aprobi) mengakui, kebijakan UE tersebut memang akan memukul industri biodiesel Tanah Air. Pasalnya, hambatan tarif itu praktis akan membuat target ekspor biodiesel RI tahun ini tidak tercapai. Disisi lain, produk minyak nabati asal UE seperti minyak biji bunga matahari dan biji rapa kalah bersaing dari sisi harga dengan produk bahan bakar berbasis CPO itu. Sekretris Jenderal Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (Gapki) mengatakan, tuduhan pengenaan subsidi kepada biodiesel asal RI oleh UE tidak berdasar. Hal tersebut dikarenakan selama ini UE memperlakukan penggunaan dana dari Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDP-KS) dan pinjaman dari bank milik negara sebagai bentuk subsidi. Tetapi, dana dari BPDP itu bukan subsidi karena berasal dari pungutan ekspor juga. Sementara itu, pinjaman dari bank BUMN tentu tidak bisa disebut sebagai subsidi pemerintah, karena pinjaman yang diajukan murni pinjaman secara *business to business*.²³

Pengenaan bea masuk merupakan tindakan perlawanan dari UE atas subsidi yang dinilai tidak adil dari Indonesia. Komisi UE melakukan penyelidikan terhadap tuduhan subsidi biodiesel Indonesia. Hasilnya, mereka menemukan bahwa produsen Indonesia mendapatkan manfaat dari subsidi, pajak, hingga akses terhadap bahan baku di bawah harga pasar. Dengan temuan itu, maka Komisi UE resmi memberlakukan bea masuk anti subsidi sebesar 8-18%.²⁴

Berdasarkan hasil penyelidikan yang dilakukan oleh Komisi UE maka sebagaimana yang telah diatur dalam kesepakatan SCM bahwa sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa subsidi dapat dibagi menjadi beberapa

²² *Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI)*, "Analisis Ekspor CPO Indonesia ke Uni Eropa: Faktor Apa yang Mendorong Trend Positif?", <https://gapki.id/news/4268/analisis-ekspor-cpo-indonesia-ke-uni-eropa-faktor-apa-yang-mendorong-trend-positif>

²³ Yustinus Andri, "BMAS Biodiesel: Pengusaha Sawit Indonesia Mentahkan Tudingan UE Soal Subsidi", <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190726/12/1129006/bmas-biodiesel-pengusaha-sawit-indonesia-mentahkan-tudingan-ue-soal-subsidi>

²⁴ CNN Indonesia, "Uni Eropa Resmi Pungut Bea Masuk 18 Persen Atas Sawit RI", <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20191210155013-85-455733/uni-eropa-resmi-pungut-bea-masuk-18-persen-atas-sawit-ri>

kategori yaitu; hibah pemerintah, pinjaman pemerintah, pemasukan modal pemerintah, penjaminan pinjaman oleh pemerintah, insentif fiskal seperti kredit pajak, penyediaan barang dan jasa oleh pemerintah serta pembelian barang oleh pemerintah di luar infrastruktur umum, mekanisme pendanaan oleh pemerintah kepada lembaga privat, dukungan pendapatan dan dukungan harga.²⁵ Dengan begitu, sesuai dengan hasil penyelidikan yang dilakukan Komisi UE adalah adanya subsidi dalam produk biodiesel Indonesia, terkhusus dalam hal hibah (*grant*), manfaat pajak (*tax benefit*), dan akses bahan baku di bawah harga pasar. Maka dari itu, hal-hal tersebut telah sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) SCM.

Mengingat bahwa, sesuai dengan Pasal 3 SCM yang mengkategorikan *prohibited subsidies* adalah subsidi yang diberikan pemerintah yang pada dasarnya terdiri dari subsidi produk ekspor subsidi dan produk substitusi impor.²⁶ Sebagaimana subsidi yang diatur dalam SCM, subsidi kategori *prohibited subsidies* otomatis memenuhi unsur spesifik sebagaimana dipersyaratkan. Annex 1 SCM memberikan daftar bentuk subsidi produk ekspor yang dilarang. Dengan begitu, dikarenakan adanya hasil penyelidikan yang dilakukan Komisi UE dan menemukan adanya subsidi biodiesel Indonesia terkait hibah, manfaat pajak dan akses bahan baku di bawah harga pasar yang mana telah sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) SCM. Di sisi lain, dikarenakan subsidi tersebut tergolong dalam subsidi yang dilarang sebagaimana sesuai dengan Pasal 3 SCM yang mana menyatakan, adanya larangan subsidi produk ekspor. Maka dapat disimpulkan bahwa dengan ditemukannya adanya subsidi terhadap produk biodiesel Indonesia oleh Komisi UE dan mengingat bahwa subsidi tersebut adalah subsidi produk ekspor, dengan begitu implementasi subsidi oleh Indonesia telah tidak sesuai dengan aturan yang sudah ditetapkan dalam *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995* (SCM).

Penutup

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengaturan subsidi telah diatur dalam Pasal XVI GATT dan lebih lanjut diatur dalam *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995* (SCM). Terkhusus dalam Pasal 1 dan Pasal 3 SCM, yang mana menjelaskan terkait kategori subsidi dan subsidi yang dilarang. Pengembangan biodiesel di Indonesia didorong oleh Kebijakan Mandatori Biodiesel melalui Peraturan Menteri ESDM No. 32 Tahun 2008 tentang penyediaan, pemanfaatan, dan tata niaga bahan bakar nabati sebagai bahan bakar lain. Pemerintah melakukan perubahan ketiga atas kebijakan

²⁵ Pasal 1 ayat (1) *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995*.

²⁶ Pasal 3 *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1995*.

mandatori biodiesel melalui Permen ESDM No. 12 Tahun 2015 dengan meningkatkan kewajiban minimal pemanfaatan sebagai campuran bahan bakar minyak menjadi 30 persen. Hal tersebut didukung dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri ESDM No. 26 Tahun 2015. Adanya kasus Uni Eropa dengan Indonesia terkait dengan minyak kelapa sawit / biodiesel / CPO (*Crude Palm Oil*). Dimana Komisi UE telah melakukan penyelidikan terhadap biodiesel Indonesia dan mendapati temuan bahwa adanya subsidi berupa hibah, manfaat pajak dan akses bahan baku dibawah harga pasar yang mana telah sesuai dengan Pasal 1 SCM. Subsidi tersebut jika ditinjau lebih lanjut berdasarkan Pasal 3 SCM menyimpulkan bahwa adanya subsidi yang dilarang. Pasalnya, adanya temuan hibah, manfaat pajak dan akses bahan baku dibawah harga pasar adalah subsidi untuk produk ekspor berupa produk biodiesel Indonesia. Dengan begitu, implementasi subsidi oleh Indonesia atas biodiesel telah tidak sesuai dengan aturan yang sudah ditetapkan dalam *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* 1995 (SCM).

Daftar Pustaka

Buku

- Adolf, Huala & Chandrawulan, A, *Masalah-Masalah Hukum Dalam Perdagangan Internasional*. Rajagrafindo Persada, Bandung, 1995.
- Lowenfield, Andreas F. 2008. *International Economic Law*, Second Edition, Oxford University Press, New York, 2008.
- Matsushita, Mitsuo et.a, *The World Trade Organization, Law, Practice, and Policy*, Third Edition, Oxford University Press, United Kingdom, 2017.

Jurnal

- Rambe, Khoiru Rizky, dkk., "Dinamika Kebijakan Pengembangan Biodiesel Berbahan Baku Kelapa Sawit", *Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian*, Vol. 15, No. 3, Oktober 2019.
- Prakasa, Satria Unggul Wicaksana, "Perdagangan Internasional Dan Ham: Relasinya Dengan Sustainable Development", *Jurnal Hukum Novelty*, Vol. 9, No. 1. 2018.
- Simatupang, H, "Aspek Hukum Pemberian Subsidi oleh Negara di Dalam Lalu Lintas Perdagangan Internasional", *Pusjianbang Departemen Hukum dan HAM RI Lex Jurnalica* Vol. 6, No. 1, 2008.

Internet

- Andri, Yustinus, "BMAS Biodiesel: Pengusaha Sawit Indonesia Mentahkan Tudingan UE Soal Subsidi", <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190726/12/1129006/bmas-biodiesel-pengusaha-sawit-indonesia-mentahkan-tudingan-ue-soal-subsidi>

CNN Indonesia, "Uni Eropa Resmi Pungut Bea Masuk 18 Persen Atas Sawit RI",
<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20191210155013-85-455733/uni-eropa-resmi-pungut-bea-masuk-18-persen-atas-sawit-ri>

Harnowo, Tri, "Mengenal Subsidi yang Dilarang dalam Perdagangan Internasional",
<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5dd25ec134914/mengenal-subsidi-yang-dilarang-dalam-perdagangan-internasional/>

Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), "Analisis Ekspor CPO Indonesia ke Uni Eropa: Faktor Apa yang Mendorong Trend Positif?"
<https://gapki.id/news/4268/analisis-ekspor-cpo-indonesia-ke-uni-eropa-faktor-apa-yang-mendorong-trend-positif>

Peraturan

General Agreement on Tarriffs and Trade (GATT).

The Agreement on Subsidies and Countervailing Measure (SCM) 1995.

Kepastian Hukum Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha

Gloria Damaiyanti Sidauruk
Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta Indonesia
adv.gloriasidauruk@gmail.com

Abstract

This study aims to determine the juridical obstacles related to the implementation of the Decisions of the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) in the context of realizing legal certainty and how the role of KPPU should be in implementing its decisions to realize legal certainty in law enforcement of business competition in Indonesia. This is a normative juridical research with statutory, conceptual and comparative approaches. The result of the research is first, that the juridical obstacle to the implementation of the KPPU decision in enforcing the law on business competition is Law no. 5 of 1999 on the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition has not clearly regulated the KPPU institutions, the KPPU decision is filed for legal action, the cancellation of the KPPU's decision, submission of the KPPU decision to investigators, and KPPU does not have the authority to execute. This weakness causes the KPPU decision to not reflect and realize full legal certainty. Second, the role that KPPU should have is having the authority to investigate, search, and confiscate in conducting examinations of business competition cases. In addition, it is necessary to establish a Special Court for Business Competition, as well as to cooperate with judicial institutions, law enforcement agencies and government agencies to strengthen law enforcement carried out by KPPU in order to create legal certainty through KPPU decisions.

Key Words: Business competition; business competition supervisory commission; legal certainty

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hambatan yuridis terkait pelaksanaan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam rangka mewujudkan kepastian hukum dan bagaimana seharusnya peranan KPPU dalam pelaksanaan putusannya untuk mewujudkan kepastian hukum dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan. Hasil penelitian menyimpulkan, *pertama*, bahwa hambatan yuridis pada pelaksanaan putusan KPPU dalam penegakan hukum persaingan usaha yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat belum mengatur kelembagaan KPPU dengan jelas, putusan KPPU diajukan upaya hukum, pembatalan putusan KPPU, penyerahan putusan KPPU kepada penyidik, serta KPPU tidak memiliki kewenangan eksekusi. Kelemahan tersebut menyebabkan putusan KPPU belum mencerminkan dan mewujudkan kepastian hukum secara penuh. *Kedua*, peranan yang seharusnya dimiliki KPPU yakni memiliki kewenangan penyidikan, penggeledahan, dan penyitaan dalam melakukan pemeriksaan perkara persaingan usaha. Selain itu, perlu dibentuknya Pengadilan Khusus Bidang Persaingan Usaha, serta melakukan kerja sama dengan lembaga peradilan, lembaga penegak hukum dan instansi pemerintah untuk memperkuat penegakan hukum yang dilakukan KPPU agar tercipta kepastian hukum melalui putusan KPPU.

Kata-kata Kunci: Kepastian hukum; komisi pengawas persaingan usaha; persaingan usaha

Pendahuluan

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yaitu lembaga negara yang independen terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lainnya sesuai Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. KPPU dibentuk dengan maksud agar implementasi undang-undang tersebut serta peraturan pelaksanaannya dapat berjalan efektif sesuai asas dan tujuannya serta dapat menghadirkan kepastian hukum.¹ Tugas dan kewenangan KPPU diatur dalam Pasal 35 dan Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999 dimana KPPU memiliki kewenangan yang cukup luas, yaitu tidak hanya mengawasi dan melakukan penilaian terhadap Pelaku Usaha, namun KPPU juga berwenang melakukan pemeriksaan,² dengan disertai alat-alat bukti pemeriksaan yang memadai.³

KPPU memiliki sebuah keputusan dalam jangka waktu yang ditentukan, yang kemudian disebut dengan Keputusan Komisi (Putusan KPPU), sebagai bentuk pengawasan dan perlindungan terhadap hukum persaingan usaha.⁴ Sepanjang perjalanannya, KPPU telah banyak mengeluarkan putusan-putusan penting yang strategis bagi persaingan sehat dan anti monopoli di Indonesia. Akan tetapi, banyak hambatan yang muncul ketika KPPU melaksanakan kewenangannya, menjatuhkan dan menetapkan putusan serta pelaksanaan terhadap putusan KPPU tersebut, tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya karena justru terganjal oleh aturan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Putusan KPPU sebagai produk hukum persaingan usaha dan bentuk perwujudan kepastian hukum justru memiliki hambatan yuridis dari undang-undang yang melahirkannya. Putusan KPPU tersebut dapat diajukan upaya hukum keberatan dan kasasi.⁵ Pengajuan Keberatan mengartikan terjadi pemeriksaan kembali atas putusan dan berkas perkara KPPU dimana status hukum KPPU berubah menjadi Termohon yang justru berperkara atas putusannya sendiri, pengaturan ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena KPPU justru menjadi pihak yang berperkara dan harus mempertahankan putusannya sendiri di depan pengadilan agar dikuatkan putusan tersebut bukan dibatalkan.

Faktanya, ketika diajukan upaya hukum putusan KPPU terdapat putusan KPPU yang dibatalkan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung sehingga Pelaku Usaha pada akhirnya tidak dikenakan sanksi atas pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999. Terlebih lagi, bagi pihak pelapor yang dirugikan oleh Terlapor sering

¹ Pengaturan asas dan tujuan terdapat dalam Pasal 2 dan 3 UU No. 5 Tahun 1991.

² Pasal 39 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

³ Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

⁴ KPPU RI, *Jurnal Persaingan Usaha* KPPU Edisi 7, Cetakan Pertama, KPPU RI, Jakarta, 2012, hlm. 5.

⁵ Pasal 44 ayat (2) dan Pasal 45 UU No. 5 Tahun 1999 jo Pasal 68 PERKOM No. 1 Tahun 2019.

kali tidak ada kepastian hukum dan perlindungan hukum akibat kerugian yang telah diderita apabila pelanggaran pada akhirnya dinyatakan tidak terbukti.⁶

Beberapa perkara persaingan usaha Putusan KPPU yang dibatalkan Pengadilan Negeri maupun Mahkamah Agung diantaranya yaitu, PN Jakarta Pusat membatalkan Putusan KPPU terkait monopoli kerja sama penjualan produk asuransi jiwa bagi debitur kredit pemilikan rumah (KPR) antara PT Bank BRI Tbk, PT Asuransi Jiwa BRingin Jiwa Sejahtera, dan PT Heksa Eka Life Insurance tertanggal 11 November 2014 (diputus tidak melanggar Pasal 15 ayat (2) dan Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999),⁷ PN Jakarta Barat membatalkan Putusan KPPU No. 02/KPPU-I/2016 terkait dengan pengaturan produksi bibit ayam pedaging (Broiler) dan membebaskan 12 perusahaan dari denda administrasi mencapai Rp. 119.670.000.000,00 (diputus tidak melanggar Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999),⁸ PN Jakarta Selatan membatalkan Putusan KPPU dan oleh MA perkara COSL & Husky dalam Putusan No. 952 K/Pdt.Sus-KPPU/2017 MA menyatakan menolak permohonan kasasi yang diajukan KPPU tertanggal 19 Oktober 2017 (diputus tidak melanggar Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999),⁹ PN Jakarta Barat membatalkan Putusan KPPU terkait Monopoli PT Perusahaan Gas Negara Tbk. tertanggal 14 November 2017 (diputus tidak melanggar Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999)¹⁰.

Putusan KPPU dapat menjadi bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan sehingga perkara masuk dalam ranah hukum pidana. Selain itu, terkait pelaksanaan putusan KPPU, KPPU tidak memiliki kewenangan untuk melakukan eksekusi terhadap putusannya sendiri sebagaimana diatur dalam Pasal 46 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan Pasal 5 KEPRES RI No. 75 Tahun 1999. Artinya, putusan KPPU yang telah memiliki kekuatan hukum (*inkracht*) tetap harus dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri.¹¹ Dibuktikan dengan data per 18 Februari 2016 menunjukkan Terlapor yang belum melaksanakan Putusan KPPU ada 53 yang artinya putusan

⁶ Rai Mantili, Hazar Kusmayanti dan Anita Afriana, "Problematika penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia dalam rangka menciptakan kepastian hukum", dalam <http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/9339>, akses 4 April 2020.

⁷<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt553a1cb1c3942/terkait-asuransi-kpr--pengadilan-batalan-putusan-kppu>, Terkait Asuransi KRP, Pengadilan Batalkan Putusan KPPU, diakses tanggal 28 Agustus 2018.

⁸<https://www.pataka.or.id/2017/11/30/pengadilan-batalan-putusan-kppu-soal-kartel-ayam/>, "PATAKA, Pengadilan Batalkan Putusan KPPU Soal Kartel Ayam", diakses 28 Agustus 2018.

⁹<http://kalimantan.bisnis.com/read/20180103/440/722760/pembatalan-putusan-kppu-ma-kuatkan-kemenangan-cosl-husky->, "Pembatalan Putusan Kppu ; MA kuatkan Kemenangan CISL& Husky", akses 28 Agustus 2018.

¹⁰<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a72ceff68363/pn-jakbar-batalan-putusan-kppu-soal-monopoli-pgn>, "PN Jakbar batalkan Putusan KPPU soal Monopoli PGN", Akses 28 Agustus 2018.

¹¹ Pasal 46 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999

KPPU berkekuatan hukum tetap namun belum terlaksana eksekusi putusannya oleh para Pelaku Usaha sampai pada Februari 2016.¹²

Rumusan Masalah

Penelitian ini meneliti dua rumusan masalah, *pertama*, bagaimana hambatan yuridis terkait pelaksanaan Putusan KPPU dalam rangka mewujudkan kepastian hukum? *Kedua*, bagaimana seharusnya peranan KPPU dalam pelaksanaan putusannya untuk mewujudkan kepastian hukum dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia?

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yaitu *pertama*, untuk mengetahui hambatan yuridis pelaksanaan putusan KPPU terkait penegakan hukum persaingan usaha dalam rangka pewujudan kepastian hukum; *kedua*, untuk mengetahui bagaimana seharusnya peranan KPPU dalam pelaksanaan putusan untuk mewujudkan kepastian hukum penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan yakni pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan. Sumber data penelitian ini adalah bahan hukum primer yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan dan dokumen serta wawancara dengan narasumber dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU RI) untuk mengetahui penegakan hukum yang telah dilakukan melalui putusan-putusan yang dikeluarkan KPPU RI.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Hambatan Yuridis Pelaksanaan Putusan KPPU terkait Penegakan Hukum Persaingan Usaha dalam Rangka Pewujudan Kepastian Hukum

KPPU memiliki sejumlah kewenangan sebagaimana lembaga yudisial lainnya, yaitu meliputi *investigative authority*, *enforcement authority*, dan *litigating authority*.¹³ Salah satu kewenangan KPPU yaitu mengeluarkan putusan, yang disebut sebagai Keputusan Komisi, sebagai pewujudan kepastian hukum terhadap persaingan usaha di Indonesia. Hal ini diatur dalam Pasal 36 huruf (j),

¹²<http://www.kppu.go.id/id/wp-content/uploads/2017/06/Daftar-Terlapor-belum-melaksanakan-Putusan-KPPU-Feb-2016.pdf>, "Daftar Terlapor Belum Melaksanakan Putusan KPPU, Feb 2016", diakses 2 September 2018.

¹³ Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Benny K. Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Anti Monopoli*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 1999, hlm. 9.

huruf (k) dan huruf (l) UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Isi putusan KPPU tersebut menyatakan telah terjadi atau tidak terjadi pelanggaran atas UU No. 5 Tahun 1999, memutuskan dan menetapkan ada tidaknya kerugian di pihak Pelaku Usaha lain atau masyarakat, serta berwenang menjatuhkan sanksi administrasi bahkan KPPU wajib memberitahukan putusan kepada Pelaku Usaha yang terbukti melanggar UU No. 5 Tahun 1999.¹⁴

Sebanyak 351 perkara telah diperiksa KPPU dengan Jumlah Penerimaan per 31 Desember 2019 senilai Rp. 406.896.040.697,00.¹⁵ Upaya Keberatan atas Putusan KPPU Periode 2000 s.d juli 2020 Banding sebanyak 195 Perkara, Kasasi sebanyak 204 Perkara dan Peninjauan Kembali sebanyak 47 Perkara .¹⁶ Dari pemeriksaan perkara-perkara tersebut, KPPU juga mengeluarkan putusan-putusan yang strategis dan berdampak pada penegakan hukum persaingan usaha untuk kesejahteraan, namun faktanya terdapat putusan yang dikuatkan atau dibatalkan oleh Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung karena diajukan upaya hukum.

Mewujudkan iklim ekonomi yang anti monopoli dan persaingan usaha yang sehat di Indonesia bukan merupakan hal yang mudah. Terkait hal ini, KPPU dalam menangani perkara atas pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 pada perjalanannya hingga kini masih menyisakan berbagai permasalahan hukum baik secara praktik maupun tafsirnya. KPPU yang memiliki kewenangan mulai dari memeriksa perkara hingga putusan KPPU ditemukan berbagai masalah hukum serta berbagai faktor-faktor penghambat secara yuridis yang berpengaruh besar dalam upaya penerapan dan penegakan UU No. 5 Tahun 1999. Hal ini juga diakui secara tegas oleh Ima Damaiyanti, selaku Kepala Biro Hukum KPPU yang menyatakan penegakan hukum melalui putusan KPPU masih memiliki berbagai hambatan akibat adanya kelemahan dalam UU No. 5 Tahun 1999.¹⁷

Pasal 30 UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa KPPU adalah lembaga independen yang bertanggung jawab kepada Presiden yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999 sehingga KPPU merupakan lembaga eksekutif. Akan tetapi, berdasarkan Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2019, Putusan KPPU tidak termasuk sebagai Keputusan Tata

¹⁴ Putusan KPPU diberikan dengan didahului penyelidikan, pemeriksaan pendahuluan, lanjutan dan acara pemeriksaan persidangan sesuai tatacara penanganan perkara dalam Pasal 38 sampai dengan Pasal 46 UU No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara jo Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penanganan Perkara Secara Elektronik.

¹⁵ KPPU RI, *Laporan Tahun 2019 KPPU*, <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/06/Laporan-Tahunan-2018.pdf>, di akses 15 Juli 2020.

¹⁶ Dinni Melanie, Materi Presentasi : *Webinar Nasional "Hukum dan Kebijakan Persaingan Usaha Indonesia, Mau Dibawa ke Mana?"*, <https://kppu.go.id/webinar-nasional-hukum-dan-kebijakan-persaingan-usaha-indonesia-mau-dibawa-ke-mana/>, diakses 23 Juli 2020.

¹⁷ Hasil wawancara Ima Damaiyanti selaku Kepala Biro Hukum KPPU, pada 20 Juli 2020.

Usaha Negara Negara (KTUN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sehingga, tidak tepat pula menyebutkan KPPU sebagai bagian dari lembaga eksekutif.

Dilihat dari tugas dan wewenang KPPU dalam Pasal 35 dan Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999 yakni memeriksa, mengadili dan memutus perkara dugaan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 maka KPPU mempunyai karakteristik sebagai suatu lembaga peradilan. Namun Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tidak mengakui KPPU sebagai suatu lembaga peradilan (yudikatif) sebagaimana diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 27 yang secara tegas membatasi kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya yaitu lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Jadi, KPPU juga tidak termasuk dalam 7 pengadilan khusus di Indonesia.¹⁸

Kewenangan KPPU tidak seutuh lembaga yudikatif karena putusan KPPU tidak memiliki *irah-irah* eksekutorial yakni "*Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa*" sehingga tidak persis sama dengan putusan-putusan lembaga peradilan di Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Agung terkait kasus persekongkolan tender penjualan saham PT. Indomobil Sukses Internasional. Tbk dimana Putusan MA tersebut membatalkan putusan KPPU karena menilai putusan KPPU cacat yuridis mengingat KPPU tidak berhak untuk menggunakan *irah-irah* sebagaimana suatu putusan lembaga peradilan. Hal ini berdampak pada sulitnya pelaksanaan eksekusi terhadap putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap karena KPPU tidak memiliki daya paksa melalui Pengadilan Negeri.

KPPU juga tidak dapat dipersamakan dengan lembaga penyidik karena UU No. 5 Tahun 1999 tidak memberikan kewenangan khusus bagi KPPU untuk melakukan penyidikan. Terkait hal ini, Pasal 44 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 justru memerintahkan KPPU menyerahkan putusan kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan dalam hal Pelaku Usaha Terlapor tidak melaksanakan dan menyampaikan pelaksanaan putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap¹⁹. Putusan KPPU tidak bersifat terakhir dan mengikat (*final and binding*) karena dapat diajukan upaya hukum.

¹⁸ Pengadilan khusus yang diakui oleh Pasal 27 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, yaitu Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industri dan Pengadilan Perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum, serta Pengadilan Pajak yang berada di lingkungan peradilan tata usaha negara.

¹⁹ Lihat Pasal 44 ayat (2) dan Pasal 45 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999.

Pelaku Usaha berhak mengajukan upaya hukum keberatan atas putusan KPPU kepada pengadilan negeri berdasarkan Pasal 44 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 jo PERMA No. 3 Tahun 2019. Selain itu, atas putusan keberatan Pelaku Usaha dapat menerima putusan atau mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 45 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1999 sebagai upaya hukum terakhir. Hal ini menimbulkan kontroversi dalam tata cara penanganan perkara persaingan usaha, terutama berkenaan dengan peran peradilannya dalam menangani keberatan putusan KPPU.²⁰

Upaya hukum keberatan maupun kasasi menunjukkan bahwa akan dilakukan pemeriksaan atau pengujian kembali oleh Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung terhadap hasil pemeriksaan perkara dan putusan KPPU yang diajukan upaya hukum. Aturan ini menimbulkan ketidakjelasan hukum terkait *legal standing* KPPU yang semula sebagai lembaga yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara dugaan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 namun dalam keberatan dan kasasi atas putusan KPPU justru berubah menjadi pihak Termohon yang melawan Pelaku Usaha yang semula diputus KPPU melanggar UU No. 5 Tahun 1999. Upaya hukum atas putusan KPPU ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena KPPU justru menjadi pihak Termohon yang berperkara atas putusannya sendiri serta harus mempertahankan putusannya di pengadilan agar dikuatkan bukan justru dibatalkan oleh majelis hakim.

Pemeriksaan dalam upaya hukum keberatan di Pengadilan Negeri tersebut dilakukan dalam suatu majelis hakim berdasarkan putusan KPPU dan berkas perkara yang disampaikan KPPU kepada Pengadilan Negeri.²¹ Artinya, Pengadilan negeri dalam tahap pemeriksaan putusan KPPU tidak bertindak sebagai *judex factie*, tetapi sebagai *judex jurist*, dimana hanya menerima salinan putusan dari KPPU dan melakukan pemeriksaan secara formalitas belaka dan tidak mencari kebenaran yang sifatnya materiil.²²

Pengadilan Negeri maupun Mahkamah Agung dapat mengeluarkan putusan yang menguatkan atau justru membatalkan putusan KPPU, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, dimana selama periode tahun 2000 sampai tahun 2020 telah memutus perkara-perkara berikut, *pertama*, putusan KPPU yang diajukan Keberatan pada Pengadilan Negeri sebanyak 195, hasil putusannya sebanyak 112

²⁰ Siti Anisah, "Permasalahan Seputar Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan KPPU", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 24, No. 2 Jakarta, 2005, hlm. 4.

²¹ I Made Sarjana, *Prinsip Pembuktian Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha*, Zifatama Publising, Denpasar, 2014, hlm. 113.

²² Palest Agista Santosa, Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Melalui Pemeriksaan Tambahan Berdasar Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2005, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018, hlm. 78 dan 91.

putusan dimenangkan/dikuatkan KPPU namun 77 putusan KPPU kalah sehingga dibatalkan Pengadilan Negeri serta sebanyak 6 putusan belum *inkracht*.

Kedua, putusan KPPU yang diajukan Kasasi pada dari 204 perkara sebanyak 105 putusan dikuatkan Mahkamah Agung namun 42 putusan dibatalkan oleh Mahkamah Agung serta 57 perkara belum diputus. *Ketiga*, putusan KPPU yang diajukan Peninjauan Kembali dari total 47 perkara, sebanyak 32 putusan dimenangkan KPPU sedangkan 5 putusan KPPU kalah dan batal demi hukum, 10 perkara belum diputus.

Data di atas menunjukkan bahwa dari 373 total perkara atas upaya hukum putusan KPPU, Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung membatalkan sebanyak 124 putusan KPPU. Hal ini sangat disayangkan jika dilihat dari perspektif penegakan hukum oleh KPPU mengingat 34% dari putusan KPPU yang telah diperiksa oleh para ahli hukum dan ekonomi bisnis namun putusannya tidak dapat ditegakkan karena dibatalkan. Artinya, dalam perkara yang sama, Putusan KPPU dapat dijatuhi putusan yang berbeda, dimana pada pemeriksaan KPPU Pelaku Usaha dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melanggar UU No. 5 Tahun 1999, namun dalam keberatan atau kasasi Pelaku Usaha dinyatakan tidak terbukti melanggar UU No. 5 Tahun 1999. Perbedaan putusan tersebut disebabkan adanya perbedaan penafsiran antara KPPU dan Pengadilan Negeri.

Banyaknya putusan KPPU yang dibatalkan Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung salah satunya disebabkan karena adanya ketidakselarasan antara pertimbangan hukum dan pertimbangan ekonominya dan Putusan KPPU tersebut sehingga Putusan KPPU dibatalkan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung.²³ Sebagai contoh, dugaan pelanggaran Pasal 5 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 terkait penetapan harga distribusi *liquefied petroleum gas* dalam Putusan Nomor 14/KPPU-I/2014 dan Putusan Nomor 01/Pdt.Sus/KPPU/2015/PN.Bdg.²⁴ Ada perbedaan pertimbangan hukum Majelis Hakim Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung dalam memutus pokok perkara yang sama namun putusan berbeda maka terjadi ketidakjelasan hukum dan kepastian hukum sebagai tujuan penegakan hukum KPPU belum benar-benar terwujud.

Selain itu, UU No. 5 Tahun 1999 memiliki kelemahan karena putusan KPPU yang dibatalkan tidak memiliki kekuatan eksekusi karena pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 dinyatakan tidak terbukti maka Pelaku Usaha tidak perlu

²³ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4cff7f5118590/kppu-isuperbodyi-tapi-ringkih>, *Hukum online*, KPPU, *Superbody Tapi Ringkih*, 6 Maret 2018

²⁴ Inka Sukma Faradilla, "Perbedaan Pertimbangan Hukum KPPU Dan Pengadilan Negeri Dalam Perkara Penetapan Harga Distribusi Liquefied Petroleum Gas", *Skrripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018.

melaksanakan putusan KPPU. Dibatalkannya putusan KPPU, baik oleh Pengadilan Negeri maupun mahkamah Agung, menunjukkan lemahnya fungsi hukum lembaga KPPU itu sendiri, karena putusan tersebut kurang akurat dan putusannya tidak *executable*, hal ini merupakan kegagalan bagi KPPU.²⁵

Mekanisme pengajuan upaya hukum atas putusan KPPU yang semula bertujuan untuk memberikan keadilan bagi Pelaku Usaha namun kenyataannya justru sulit tercapai karena banyak putusan KPPU justru tidak dikuatkan (dibatalkan) oleh Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung. Ketidakpastian hukum dalam upaya hukum keberatan dan kasasi juga terjadi karena Pelaku Usaha sengaja mengajukan upaya hukum sebagai sebuah strategi ketidakinginan atau menghindar untuk melaksanakan putusan KPPU yang menjatuhkan sanksi pada Pelaku Usaha.

Putusan yang sudah *inkracht* belum tentu langsung dilaksanakan oleh Pelaku Usaha sehingga putusan tersebut baru berkekuatan hukum tetap dan dilaksanakan sampai bertahun-tahun. Akan tetapi, didalam putusan yang dinyatakan *inkracht*, terdapat Pelaku Usaha yang setelah mengajukan upaya hukum dan diminta KPPU untuk membayar denda justru ditemukan bahwa perusahaan tersebut sudah tidak ada dan Pelaku Usaha tidak diketahui keberadaannya. Jadi, dapat dikatakan bahwa Pelaku Usaha mengajukan upaya hukum bukan untuk mencari keadilan dan kepastian hukum namun justru untuk mendapat celah strategi untuk tidak melaksanakan putusan KPPU.

Putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap namun tidak dilaksanakan dalam waktu 30 hari sejak Pelaku Usaha menerima pemberitahuan putusan KPPU, berdasarkan Pasal 44 ayat (4) dan Pasal 44 ayat (5) UU No. 5 Tahun 1999, KPPU menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik. Hal tersebut bertujuan sebagai upaya penegakan dan kepastian hukum namun di sisi lain justru membuka permasalahan baru karena perwujudan pelaksanaan hukum putusan KPPU tersebut justru beralih pada lembaga lain yakni kepolisian sehingga ada inkonsistensi dimana bukan lagi KPPU sebagai penegak hukumnya namun pihak kepolisian yang menjadi perkara baru yakni pidana pada pokok perkara yang sama.

Bantuan penyidik kepolisian saat pemeriksaan perkara oleh KPPU hanya terkait upaya paksa pemanggilan saksi, tidak sampai pada kewenangan penyidik yang lebih menyeluruh seperti kewenangan pengeledahan dan penyitaan terkait data Pelaku Usaha atau perusahaannya dengan adanya kerahasiaan informasi ini ternyata berpengaruh pada pelaksanaan eksekusi putusan KPPU karena tidak

²⁵ Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*, Edisi Pertama, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 626.

memiliki data terkait permohonan sita eksekusi atas aset perusahaan yang diputus bersalah guna pembayaran ganti kerugian ataupun denda.

KPPU sampai saat ini belum pernah menjalankan Pasal 44 ayat (4) dan Pasal 44 ayat (5) UU No. 5 Tahun 1999 karena langkah hukum ini tidak efektif untuk pelaksanaan putusan KPPU akibat sanksi yang diberikan yakni sanksi pidana kepada Pelaku Usaha khususnya aturan sanksi denda dapat diganti sanksi kurungan yang menurut KPPU sanksi tersebut dapat menjadi celah hukum bagi Pelaku Usaha untuk menghindari pembayaran denda atas pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999. Selanjutnya baik UU No. 5 Tahun 1999. Selain itu, peraturan komisi maupun peraturan pelaksana lainnya tidak ada yang mengatur lebih rinci hukum acara penyerahan putusan KPPU kepada Penyidik, proses pemeriksaan dan hasil pemeriksaan seperti apa.

Pasal 46 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 mengatur KPPU sebagai penegak hukum persaingan usaha yang pelaksanaan putusan tidak memiliki kewenangan untuk melakukan eksekusi atas putusannya sendiri maka harus meminta penetapan eksekusi pada Pengadilan Negeri.²⁶ Aturan tersebut memberikan celah kosong pada putusan KPPU yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap tersebut harus dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri agar putusannya dapat dilaksanakan, sehingga jika putusan KPPU belum atau tidak mendapat penetapan eksekusi dari Pengadilan Negeri maka putusan KPPU belum sah untuk dilakukan eksekusi sehingga memperlambat pelaksanaan putusan KPPU.

UU No. 5 Tahun 1999 belum sepenuhnya dapat mengakomodasi pelaksanaan putusan KPPU dan sanksi yang dijatuhkan kepada Pelaku Usaha yang dinyatakan melanggar UU No. 5 Tahun 1999 sehingga sulit terwujud kepastian hukum. Terkait hal ini, putusan KPPU yang belum memenuhi kepastian hukum seutuhnya dibuktikan dengan data Laporan 2019 KPPU terdapat Terlapor/Pelaku Usaha yang belum melaksanakan putusan KPPU, yaitu²⁷ *pertama*, dari 149 putusan KPPU yang telah *inkracht* per 31 Desember 2019, sebanyak 90 putusan belum dilaksanakan per 31 Desember 2019, *kedua*, dari jumlah total 557 Terlapor dengan putusan *inkracht* masih terdapat 309 Terlapor yang belum menjalankan putusan per 31 Desember 2019.

Ketiga, jumlah piutang *inkracht* per 31 Desember 2019 sebesar Rp. 742.220.313.815,00 jumlah denda telah diterima KPPU sejak 2000-2019 total Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari denda pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 hanya sebesar Rp. 406.896.040.697,00 sehingga baru 55% masuk ke

²⁶ Pasal 46 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999.

²⁷ KPPU RI, *Laporan Tahun 2019...*, *Op. Cit.*, hlm. 38, diakses 15 Juli 2020.

Kas Negara dan masih ada sebesar Rp. 335.334.275.784,00 piutang yang belum tertagih dari keseluruhan total piutang tersebut yang harusnya dibayarkan Terlapor. Ketiga data tersebut menunjukkan bahwa KPPU menyadari bahwa benar terdapat masalah dalam pelaksanaan eksekusi putusannya. Faktanya, terdapat Terlapor yang mengabaikan putusan KPPU. Tentu putusan-putusan KPPU tersebut jika tidak terlaksana eksekusinya maka hanyalah putusan di atas kertas belaka yang justru merugikan pihak yang benar yang justru tambah yang dirugikan karena putusan tidak dapat di eksekusi.²⁸

Kelemahan lain dalam UU No. 5 Tahun 1999 yakni tidak adanya upaya sita yang dimiliki KPPU berarti KPPU tidak memiliki kewenangan paksa untuk melaksanakan putusan tersebut. UU No. 5 Tahun 1999 tidak memberikan kewenangan kepada KPPU untuk meletakkan sita jaminan (*conservatoir beslag*) untuk aset atau harta Pelaku Usaha. Putusan KPPU juga tidak terdapat irah-irah karena menurut Mahkamah Agung, lembaga KPPU bukanlah lembaga seperti lembaga peradilan lainnya.

Tidak adanya kewenangan mengeksekusi putusan KPPU merupakan salah satu hambatan dalam pelaksanaan putusan. Tidak semua Pelaku Usaha memiliki kesadaran untuk melaksanakan putusan KPPU, bahkan dengan sengaja tidak menjalankan putusan tersebut. Artinya, meskipun telah berulang kali diberikan teguran tertulis oleh KPPU untuk melaksanakan putusan seperti membayar denda, namun tetap tidak ada itikad baik dari Pelaku Usaha untuk melaksanakan putusan. Sulitnya pelaksanaan putusan KPPU terutama pada perkara-perkara Tender atas pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 yang justru merupakan perkara paling banyak diputus oleh KPPU dibandingkan perkara lain. Sebaliknya, perkara keterlambatan notifikasi merger dan akuisisi lebih taat melaksanakan putusan karena merupakan perusahaan-perusahaan besar yang memiliki manajemen keuangan yang baik.

KPPU menyatakan bahwa upaya yang paling efektif sejauh ini yakni upaya persuasif kepada Terlapor agar melaksanakan amar putusan.²⁹ Pendekatan persuasif tersebut dilakukan melalui komunikasi dengan Terlapor dimana KPPU membangun kesadaran dan pemahaman kepada Pelaku Usaha atas pentingnya penegakan hukum persaingan usaha melalui putusan-putusan KPPU. KPPU juga dapat mengetahui alasan yang membuat Pelaku Usaha tidak melaksanakan putusan dimana mayoritas alasannya karena Pelaku Usaha tidak memiliki keuangan yang baik sehingga kesulitan untuk membayar sanksi denda. Namun,

²⁸ Pasal 44 ayat (4) dan Pasal 44 ayat (5) UU No. 55 Tahun 1999

²⁹ Pasal 67 PERKOM No. 1 Tahun 2019

bagi pihak Terlapor yang masih memiliki itikad baik melakukan pembayaran secara bertahap kepada KPPU.³⁰

Permohonan penetapan eksekusi atas putusan KPPU yang berkekuatan hukum tetap sampai saat ini belum pernah berhasil menjadi jalan keluar agar Pelaku Usaha melaksanakan putusan. Langkah hukum ini terhambat pada tidak adanya aset Pelaku Usaha untuk diajukan sita jaminan dalam denda ganti kerugian. Putusan KPPU yang tidak dilaksanakan dengan penuh kesadaran dan sukarela oleh Pelaku Usaha hanya putusan yang menang di atas kertas, dan tidak mencerminkan kepastian hukum tetapi justru menjadi permasalahan yang besar dalam penegakan hukum KPPU. Hal ini disebabkan juga oleh inkonsistensi antara Pasal 46, Pasal 44 ayat (4), dan Pasal 44 ayat (5) UU No. 5 Tahun 1999.

Pasal 46 mengatur bahwa putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap dapat dilaksanakan namun Pasal 44 ayat (4), dan Pasal 44 ayat (5) memerintahkan kepada KPPU untuk menyerahkan putusan KPPU yang tidak dilaksanakan oleh Pelaku Usaha kepada Penyidik dan menjadi bukti awal Penyidik melakukan penyidikan. Aturan ini justru menghilangkan sifat berkekuatan hukum tetap yang dimiliki putusan KPPU. Artinya bahwa UU No. 5 Tahun 1999 masih memiliki ketidakjelasan aturan yang mengakibatkan multitafsir bahkan celah hukum bagi Pelaku Usaha untuk menghindari dari kewajiban dalam UU No. 5 Tahun 1999 seperti melaksanakan putusan yang berkekuatan hukum tetap. KPPU juga bukan lembaga yudikatif sehingga berdampak pada sulitnya pelaksanaan eksekusi terhadap putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap. UU No. 5 Tahun 1999 tidak memenuhi asas *lex certa* (jelas) dan asas *lex stricta* (pasti) sebagai asas umum pembentukan undang-undang. Sehingga putusan KPPU dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia masih belum mewujudkan kepastian hukum yang seutuhnya.

Pamadi Sarkadi berpendapat bahwa terdapat tiga pilar dalam mewujudkan kepastian hukum, yaitu unsur peraturan perundang-undangan, lembaga dan pranata hukum yang diwujudkan dalam putusan hakim.³¹ Hal ini dilengkapi oleh Fence M Wantu dalam disertasinya tentang kepastian hukum yang menyatakan bahwa adanya kejelasan hukum, artinya dapat mudah dimengerti oleh masyarakat. Aturan hukum itu tidak bertentangan satu dengan yang lainnya, Aturan tidak boleh mensyaratkan perilaku yang diluar kemampuan subjek hukum artinya hukum tidak boleh memerintahkan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan, pengakuan hak dan kewajiban setiap subjek hukum, adanya pengakuan dari warga secara prinsipiil terhadap aturan-aturan hukum, kepastian

³⁰ Hasil wawancara, Ima Damaiyanti selaku Kepala Biro Hukum KPPU, pada 20 Juli 2020.

³¹ Pamadi Sarkadi, *Sistem Hukum Indonesia*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2007, hlm. 11.

hukum dipengadilan ditandai dengan sikap kemandirian hakim dan tidak memihak dalam menerapkan aturan hukum, kepastian hukum di pengadilan ditentukan dengan kejelasan obyek yang menjadi sengketa yang dimenangkan oleh pihak yang berperkara dan kepastian hukum di pengadilan ditentukan dapat dieksekusi atau dilaksanakan.³²

Terwujudnya kepastian hukum tidak hanya diperoleh dari perundang-undangan yang jelas dan logis serta penegakan hukum oleh lembaga yang menjalankan undang-undang, akan tetapi pencapaian kepastian hukum menjadi lebih lengkap melalui putusan hakim dalam penegakan hukum tersebut. Terkait hal ini, tolak ukur menganalisis kepastian hukum putusan KPPU yaitu *pertama*, peraturan perundang-undangan yang jelas, logis, tidak multitafsir dan tidak inkonsisten, dan *kedua*, lembaga penegakan hukum, dan pranata hukum yang diwujudkan dalam putusan, ditentukan dengan kejelasan obyek sengketa yang dimenangkan oleh pihak yang berperkara serta ditentukan dapat dieksekusi atau dilaksanakan.

UU No. 5 Tahun 1999 menegaskan bahwa salah satu tujuan dari pemberlakuan undang-undang ini adalah untuk menjamin kepastian hukum dan kesempatan berusaha yang sama bagi Pelaku Usaha besar, Pelaku Usaha menengah dan Pelaku Usaha kecil melalui suatu pengaturan persaingan yang sehat guna tercapainya efisiensi ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah payung dari kebijakan persaingan (*competition policy*) dalam perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.³³

Pemaran di atas menunjukkan bahwa kepastian hukum dalam putusan KPPU belum terwujud karena terdapat berbagai celah hukum yang justru melemahkan penegakan hukum atas UU No. 5 Tahun 1999 melalui putusan-putusan KPPU. UU No. 5 Tahun 1999 masih memiliki ketidakjelasan dan inkonsistensi pasal satu dengan yang lain. Putusan KPPU belum mencerminkan dan mewujudkan kepastian hukum dikarenakan UU No. 5 Tahun 1999 memiliki kelemahan yakni dalam Pasal 30 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Status lembaga KPPU, Pasal 44 ayat (2) dan Pasal 45 ayat (3) tentang Upaya Hukum Putusan KPPU, Pasal 44 ayat (4) dan Pasal 44 ayat (5) tentang Penyerahan putusan KPPU kepada Penyidik dan Pasal 46 ayat (2) tentang Eksekusi Putusan KPPU.

³² Fence Wantu, *Peran Hakim dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan Di Peradilan Perdata*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2011, hlm 68-69.

³³ DPR RI, <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ1-20170427-101602-9088.pdf>, diakses 30 Agustus 2020

Peranan KPPU dalam Pelaksanaan Putusannya untuk Mewujudkan Kepastian Hukum dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

Pembahasan selanjutnya menggunakan pendekatan perbandingan dalam penelitian normatif untuk membandingkan salah satu lembaga hukum (*legal institutions*) dari sistem hukum yang satu dengan lembaga hukum (yang kurang lebih sama dari sistem hukum) yang lain.³⁴ Berdasarkan perbandingan kewenangan KPPU di Indonesia dengan lembaga sejenisnya di negara Amerika, Australia, dan Singapura dalam penanganan perkara persaingan usaha, diketahui beberapa hal berikut, *pertama*, KPPU berwenang untuk melakukan penelitian dan penyelidikan, namun KPPU tidak mempunyai wewenang untuk melakukan penggeledahan secara mandiri; menangani perkara persaingan usaha secara kompleks (perdata; pidana); menggunakan PN sebagai lembaga banding; ruang lingkup kewenangan: hanya memiliki kewenangan dalam penegakan hukum persaingan usaha.

Kedua, Amerika, *Federal Trade Commission* (FTC) memiliki kewenangan mandiri untuk melakukan penggeledahan; Dikenal adanya lembaga banding yaitu *U.S Court of Appeals* dan *U.S. Supreme Court*; Ruang lingkup kewenangan yaitu FCT tidak hanya memiliki kewenangan dalam penegakan hukum persaingan usaha, tetapi juga memiliki kewenangan sebagai lembaga yang melindungi hak-hak konsumen. *Ketiga*, Australia, *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC) memiliki kewenangan mandiri untuk melakukan penggeledahan. Putusan ACCC dapat langsung dimintakan banding ke *the Australian Competition Tribunal*. Selain itu, ruang lingkup kewenangan: mempunyai wewenang untuk memberikan otorisasi kepada Pelaku Usaha yang ingin dikecualikan dari berlakunya hukum persaingan dengan alasan adanya manfaat bagi masyarakat. *Keempat*, Singapura, *Competition Commission Singapore* (CCS): memiliki kewenangan mandiri untuk melakukan penggeledahan; lembaga banding yaitu *the Competition Appeal Board*; ruang lingkup kewenangan: dapat meminta informasi yang disimpan dalam bentuk elektronik dan dapat diakses dari rumah tersebut dan yang menurut penyelidikan dan pengawas berkaitan dengan segala hal yang relevan dengan penyelidikan.

Perbandingan tersebut menunjukkan bahwa lembaga di tiap-tiap negara memiliki perbedaan kewenangan. Wewenang dimaksudkan sebagai suatu hak yang telah ditetapkan dalam tata tertib sosial untuk menetapkan kebijaksanaan, menentukan keputusan-keputusan mengenai masalah penting dan untuk

³⁴ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keempat, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, hlm. 313.

menyelesaikan pertentangan-pertentangan.³⁵ Berdasarkan hal tersebut di atas, maka perlu dilakukan penguatan kewenangan KPPU melalui upaya-upaya berikut ini, *pertama*, penambahan kewenangan penggeledahan dan penyitaan. Ketentuan UU No. 5 Tahun tidak memberikan kewenangan KPPU melakukan penggeledahan dan penyitaan padahal kewenangan ini penting karena KPPU seringkali terkendala dengan sifat kerahasiaan perusahaan sehingga KPPU tidak bisa mendapatkan data perusahaan yang diperlukan, serta Pelaku Usaha tidak dapat menghilangkan bukti pelanggaran guna pemeriksaan KPPU atas pelanggaran yang dilakukan. Kewenangan ini berdampak juga pada pelaksanaan putusan KPPU agar memperoleh data informasi dan aset perusahaan untuk diletakkan sebagai sita eksekusi guna pembayaran ganti kerugian ataupun denda. Sebab hal ini menghambat proses eksekusi putusan KPPU dan menyebabkan sita eksekusi atas putusan KPPU tidak dapat dilakukan (*non-eksekutable*).

Lembaga ini harus dibekali dengan kewenangan khusus dalam menindak Pelaku Usaha yang di duga melanggar peraturan. Kewenangan tersebut adalah kewenangan penggeledahan dan penyitaan.³⁶ Penambahan kewenangan penggeledahan dan Penyitaan juga menjadi materi KPPU dalam pengajuan revisi UU No. 5 Tahun 1999. Apabila KPPU ditetapkan tidak memiliki kewenangan penggeledahan dan penyitaan untuk KPPU maka KPPU tetap dapat memperkuat kelembagaannya dengan melakukan kerjasama dengan POLRI. KPPU dapat meminta bantuan Kepolisian berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP). Jadi, tidak adanya kewenangan ini bukan lagi menjadi penghambat kinerja KPPU dalam penanganan perkara persaingan usaha, sehingga putusan KPPU dapat mewujudkan kepastian hukum.

Kedua, penambahan lingkup pengadilan khusus bidang persaingan usaha. Terkait hal ini, semua upaya hukum yang ditempuh oleh Pelaku Usaha diajukan ke lingkungan peradilan umum. Hal ini menunjukkan adanya pertentangan dalam tata cara penanganan perkara persaingan usaha, terutama terkait peran Pengadilan Negeri dalam menangani keberatan terhadap putusan KPPU.³⁷ Pengadilan Negeri memiliki sifat umum untuk memutuskan perkara pidana dan perdata, sedang substansi hukum persaingan usaha bersifat khusus.

Keberatan terhadap putusan KPPU seharusnya diperiksa oleh badan peradilan yang bersifat khusus juga, seperti halnya di Amerika Serikat terdapat lembaga khusus untuk menangani perkara persaingan usaha di bidang perdata yaitu FT, dan pada perkara persaingan usaha dalam ranah pidana ditangani DOJ-

³⁵ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2002, hlm. 280.

³⁶ Yasir Mochtar Arifin, "Kewenangan Ideal Lembaga Penegak Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia", *Tesis*, Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, 2019, hlm. 7.

³⁷ Siti Anisah,, *Permasalahan Seputar...*, *Op. Cit.*, hlm. 4.

AD. Keputusan ACCC dapat langsung dimintakan banding ke suatu lembaga khusus yaitu the Australia Competition Tribunal, sedangkan di Singapura terdapat lembaga khusus yang menangani perkara persaingan usaha yaitu *the Competition Commission of Singapore* (CCS). Apa yang dilakukan Amerika Serikat, Australia, dan Singapura dirasa lebih efisien karena ranah peradilan yang menangani perkara persaingan usahanya menjadi lebih jelas.³⁸

Susanti Adi Nugroho sebagai Mantan Hakim Agung di Indonesia menyarankan pemeriksaan keberatan diajukan ke Pengadilan Niaga karena hanya ada 5 wilayah Indonesia sehingga lebih mudah dalam hal mendidik para hakim agar lebih menguasai substansi terkait persaingan usaha. Seperti perkara kepailitan yang juga menjadi kewenangan Pengadilan Niaga, terbuka peluang untuk mengangkat hakim *ad hoc* di mana ketika perkara persaingan usaha menjadi yurisdiksi Pengadilan Niaga. Dimungkinkan mengangkat hakim *ad hoc* yang menguasai perkara persaingan usaha terutama yang memahami bidang ekonomi, karena perkara KPPU tidak hanya masalah hukum tetapi ekonomi.³⁹

Penambahan peradilan khusus bidang persaingan usaha yang hanya menangani perkara dugaan pelanggaran persaingan usaha atau setidaknya masuk pada yurisdiksi Pengadilan Niaga diharapkan dapat menjadi jalan keluar untuk penegakan hukum persaingan usaha dapat berjalan seiring sejalan dengan tujuannya menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat dan kepastian hukum lebih dapat terwujud.

Ketiga, perlunya peningkatan kerja sama antar lembaga/instansi mengingat hambatan dan kelemahan dalam penegakan hukum KPPU saat ini dapat menunjukkan bahwa dalam menjalankan perannya, KPPU belum terjalin kerjasama yang baik dengan instansi pemerintah, sehingga sering kesulitan mendapat data dan informasi tambahan, bahkan perbedaan perspektif dalam memutus perkara persaingan usaha. Hal ini berbeda dengan yang terjadi di Amerika (FTC), Australia (ACCC), dan Singapura (CCS) dimana dalam menjalankan perannya di bantu penuh oleh pemerintah dan masyarakat dengan mendapat informasi yang jelas terkait perkara persaingan usaha. Dibandingkan dengan KPPU, akses masyarakat kepada FTC, ACCC, CCS lebih mudah sehingga memberi jaminan keterbukaan informasi.

³⁸ Baiq Ervina Sapitri, "Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Kppu) Dalam Penanganan Perkara Persaingan Usaha (Studi Perbandingan Di Indonesia Dengan Negara-negara Common Law System)", *Jurnal*, Magister Hukum Universitas Mataram, 2015, hlm. 7.

³⁹ Hukum Online, *Op. Cit.*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t59bcd106a1fdd/mau-dibawa-ke-mana-upaya-keberatan-atas-putusan-kppu/> diakses 10 September 2020.

Saat ini, kerjasama yang telah dilakukan KPPU dengan instansi/institusi dalam rangka penguatan kelembagaan KPPU yakni,⁴⁰ (1) kerjasama kemitraan dengan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil untuk akses data dan informasi Pelaku Usaha, (2) kerjasama kemitraan dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) terkait Data Aset Pelaku Usaha, dan (3) kerjasama kemitraan dengan Kepolisian Republik Indonesia terkait data aset bergerak milik Terlapor/Pelaku Usaha. Peningkatan kerja sama ini penting dilakukan KPPU sampai menunggu kejelasan amanademan atas UU No. 5 Tahun 1999 yang dihapus dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) DPR RI Tahun 2020. Hal tersebut tentu disayangkan bagi KPPU, namun KPPU tetap akan konsisten untuk mengajukan amandemen UU No. 5 Tahun 1999 untuk memperbaiki permasalahan mengenai kelemahan UU No. 5 Tahun 1999.

Penutup

Hasil menelitian ini menunjukkan bahwa, *pertama*, hambatan yuridis terkait pelaksanaan putusan KPPU dalam penegakan hukum persaingan usaha disebabkan karena ketidakjelasan kelembagaan KPPU. Hal ini disebabkan karena putusan KPPU dapat diajukan upaya hukum keberatan dan kasasi, pembatalan putusan-putusan KPPU oleh Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung, penyerahan putusan KPPU kepada penyidik, serta KPPU tidak memiliki kewenangan eksekusi terhadap putusannya sendiri. Putusan KPPU belum mencerminkan dan mewujudkan kepastian hukum secara penuh sebagaimana yang dicita-citakan dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia mengingat UU No. 5 Tahun 1999 memiliki kelemahan yakni dalam Pasal 30 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Status lembaga KPPU, Pasal 44 ayat (2) dan Pasal 45 ayat (3) tentang Upaya Hukum Putusan KPPU, Pasal 44 ayat (4) dan Pasal 44 ayat (5) tentang Penyerahan putusan KPPU kepada Penyidik dan Pasal 46 ayat (2) tentang Eksekusi Putusan KPPU.

Kedua, peranan yang seharusnya dimiliki KPPU, berdasarkan perbandingan dengan lembaga persaingan usaha di Amerika, Australia dan Singapura, yaitu KPPU harus memiliki kewenangan penyidikan, penggeledahan dan penyitaan dalam melakukan pemeriksaan perkara persaingan usaha, dibentuknya Pengadilan Khusus Bidang Persaingan Usaha, serta kerja sama antara KPPU dengan lembaga peradilan, lembaga penegak hukum dan instansi pemerintah untuk memperkuat penegakan hukum yang dilakukan KPPU agar tercipta kepastian hukum melalui putusan-putusan KPPU.

⁴⁰ Ima Damayanti, KPPU RI, *Hasil Wawancara...*, *Op. Cit.*, 20 Juli 2020.

Daftar Pustaka

Buku

- Hakim, Abdul Garuda Nusantara dan Benny K. Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Anti Monopoli*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 1999.
- Ibrahim Johnny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keempat, Bayumedia Publising, Malang, 2008.
- KPPU RI, *Jurnal Persaingan Usaha KPPU Edisi 7*, Cetakan Pertama, KPPU RI, Jakarta, 2012.
- Sarjana, I Made, *Prinsip Pembuktian Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha*, Zifatama Publising, Denpasar, 2014.
- Soekanto Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Nugroho Susanti Adi, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*, Edisi Pertama, Kencana, Jakarta, 2012.

Jurnal

- Anisah Siti, "Permasalahan Seputar Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan KPPU", *Jurnal Hukum Bisnis*, vol. 24, No. 2 Jakarta, 2005.
- Rai Mantili, Hazar Kusmayanti dan Anita Afriana, "Problematika penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia dalam rangka menciptakan kepastian hukum", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum (PJIH)*, 2016.
- Sapitri Baiq Ervina, Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Kppu) Dalam Penanganan Perkara Persaingan Usaha (Studi Perbandingan Di Indonesia Dengan Negara-negara Common Law System), *Jurnal*, Magister Hukum Universitas Mataram, 2015.

Skripsi, Tesis, Disertasi

- Arifin Yasir Mochtar, Kewenangan Ideal Lembaga Penegak Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia, *Tesis*, Magister Hukum Iniversitas Islam Indonesia, 2019
- Faradilla Inka Sukma, "Perbedaan Pertimbangan Hukum KPPU Dan Pengadilan Negeri Dalam Perkara Penetapan Harga Distribusi Liquefied Petroleum Gas", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018.
- Santosa Palest Agista, "Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Melalui Pemeriksaan Tambahan Berdasar Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2005", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018
- Wantu, Fence M, "Peran Hakim dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan Di Peradilan Perdata", *Disertasi*, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2011

Internet

- Dinni Melanie, "Hukum dan Kebijakan Persaingan Usaha Indonesia, Mau Dibawa ke Mana?" Webinar Nsional, <https://kppu.go.id/webinar->

nasional-hukum-dan-kebijakan-persaingan-usaha-indonesia-mau-dibawa-ke-mana/, Jakarta, 23 Juli 2020

Terkait Asuransi KRP, Pengadilan Batalkan Putusan KPP, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt553a1cb1c3942/terkait-asuransi-kpr--pengadilan-batalkan-putusan-kppu>, diakses tanggal 28 Agustus 2018.

PATAKA, Pengadilan Batalkan Putusan KPPU Soal Kartel Ayam, <https://www.pataka.or.id/2017/11/30/pengadilan-batalkan-putusan-kppu-soal-kartel-ayam/>, diakses 28 Agustus 2018.

Pembatalan Putusan KPPU ; MA kuatkan Kemenangan CISL& Husky, <http://kalimantan.bisnis.com/read/20180103/440/722760/pembatalan-putusan-kppu-ma-kuatkan-kemenangan-cosl-husky->, akses 28 Agustus 2018.

PN Jakbar batalkan Putusan KPPU soal Monopoli PGN, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a72ceff68363/pn-jakbar-batalkan-putusan-kppu-soal-monopoli-pgn>, diakses 28 Agustus 2018.

Hukum online, KPPU, Superbody Tapi Ringkis, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4cff7f5118590/kppu-isuperbodyi-tapi-ringkih>, diakses 6 Maret 2018

Daftar Terlapor Belum Melaksanakan Putusan KPPU, Feb 2016, <http://www.kppu.go.id/id/wp-content/uploads/2017/06/Daftar-Terlapor-belum-melaksanakan-Putusan-KPPU-Feb-2016.pdf>, diakses 2 September 2018.

Laporan Tahun 2019 KPPU, <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/06/Laporan-Tahunan-2018.pdf>, di akses 15 Juli 2020.

DPR RI, <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ1-20170427-101602-9088.pdf>, diakses 30 Agustus 2020

Hukum Online, Mau dibawa kemana upaya keberatan atas putusan KPPU, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59bcd106a1fdd/mau-dibawa-ke-mana-upaya-keberatan-atas-putusan-kppu/> diakses 10 September 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 33

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 157

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 160

Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang KPPU Jo Peraturan Presiden RI Nomor 80 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang KPPU;

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan atas Putusan KPPU.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara.

Putusan Pengadilan

Putusan KPPU Nomor 05/KPPU-I/2014 terkait monopoli kerja sama penjualan produk asuransi jiwa bagi debitur kredit pemilikan rumah (KPR) antara PT Bank BRI Tbk, PT Asuransi Jiwa BRIngin Jiwa Sejahtera, dan PT Heksa Eka Life Insurance

Putusan Nomor 14/KPPU-I/2014 jo Putusan Nomor 01/Pdt.Sus/KPPU/2015/PN.Bdg tentang penetapan harga distribusi *liquefied petroleum gas (LPG)*.

Putusan KPPU RI Nomor 02/KPPU-I/2016 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Pengaturan Produksi Bibit Ayam Pedaging (Broiler) di Indonesia.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 952 K/Pdt.Sus-KPPU/2017 antara KPPU melawan PT. Cosl Indo dan PT Husky-Cnooc Madura Limited.

Tinjauan Yuridis Penyelesaian Kerugian Daerah Melalui Penyetoran Ke Kas Negara

Andri Idrus

**Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta Indonesia
17912079@students.uii.ac.id**

Abstract

Regional losses are a subsystem of the concept of state losses based on the concept of state finances which are expressly stated in the Constitution. So far, the settlement of regional losses by the Regional Government is carried out through deposits to the regional treasury, although this is not explicitly stated in the legislation. This study aims to examine the legal consequences of settlement of regional losses through deposits to the state treasury. This study uses a normative legal research method with statutory and conceptual approaches. The results of the study conclude that there is no firm norm that stipulates the obligation to settle regional losses through depositing them into the regional treasury, so that the discourse on the settlement of regional losses through deposits to the state treasury is valid and possible.

Key Words: Finance; regional finance; treasury fund

Abstrak

Kerugian daerah merupakan subsistem dari konsep kerugian negara yang berinduk dari konsep keuangan negara yang secara tegas termaktub dalam konstitusi. Selama ini penyelesaian kerugian daerah oleh Pemerintah Daerah dilakukan melalui penyetoran ke kas daerah, meskipun hal tersebut tidak secara tegas dinyatakan dalam peraturan perundangan. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji akibat hukum penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas negara. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa belum terdapatnya norma yang tegas yang mengatur keharusan penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas daerah, sehingga diskursus penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas negara menjadi sah dan mungkin.

Kata-kata Kunci: Keuangan; keuangan daerah; kas negara

Pendahuluan

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23 ayat (1) berbunyi: “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat”. Dalam pasal ini secara eksplisit disebutkan ada dua faktor penentu bagi tercapainya kemakmuran rakyat melalui pengelolaan keuangan yang baik, yaitu terbuka atau transparan dan bertanggung jawab atau akuntabel. Hal ini sesuai dengan visi BPK untuk menjadi lembaga pemeriksa keuangan negara yang kredibel dengan menjunjung tinggi nilai-nilai dasar untuk berperan aktif dalam mendorong terwujudnya tata kelola keuangan negara yang akuntabel dan transparan.

Akuntabel dan transparan seperti layaknya pilar yang menopang tata kelola keuangan yang baik sehingga tercipta kemakmuran rakyat. Stewart dalam teorinya *Stewart's Ladder of Accountability* mengemukakan bahwa untuk menjadi akuntabel perlu melewati langkah-langkah dimana langkah yang pertama adalah probity dan legality. *Probity* diharapkan dapat dipenuhi dari audit laporan keuangan, sedangkan *legality* merupakan kepatuhan terhadap peraturan Perundangan-undangan yang berlaku dalam mengelola keuangan. Diperolehnya opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) adalah merupakan awal dari proses tercapainya akuntabilitas secara penuh. Dalam era otonomi daerah ini, pengelolaan keuangan daerah menjadi salah satu faktor yang krusial dalam pertanggungjawaban pejabat publik daerah kepada masyarakat. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang diterbitkan setiap tahun oleh pemerintah daerah (Pemda) merupakan salah satu pertanggungjawaban formal Pemda dalam pengelolaan keuangan daerah. Amanah Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa LKPD tersebut wajib diaudit oleh BPK.¹

Pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dilakukan sebagai bentuk pengawasan agar tidak terjadi kecurangan (*fraud*) (PermenPAN, 2008). Fraud bisa terjadi di sektor pemerintah maupun sektor swasta. Kecurangan yang terjadi di sektor pemerintahan atau lebih dikenal dengan nama korupsi, menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 adalah kegiatan melawan hukum, melakukan perbuatan dengan tujuan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Korupsi umumnya didefinisikan sebagai penyalahgunaan posisi atau sumber daya umum untuk keuntungan pribadi (Sandholtz & Koetzle, 2000).

¹ Bahrullah akbar dan Achmad Djazuli, “Audit Keuangan dan Kesejahteraan rakyat studi pada Kabupaten Badung, Tabanan Dan Kota Denpasar Tahun 2013”, *Jurnal Tata kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara*. Volume 1. Nomor 1. Juli 2015, hlm. 2

Kondisi korupsi di Indonesia dapat dilihat dari berbagai sumber, salah satunya dari Transparency Internasional (TI), sebuah organisasi masyarakat internasional Anti Korupsi yang mengeluarkan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) negara atau Corruption Perception Index (CPI). CPI merupakan suatu indeks gabungan yang mengukur tingkat persepsi korupsi sektor publik pada negara-negara di dunia. CPI digunakan dengan membandingkan kondisi korupsi disuatu negara terhadap negara lain. Perkembangan indeks persepsi korupsi Indonesia dalam lima tahun terakhir menunjukkan bahwa Indonesia merupakan 80 negara terkorup didunia dan untuk wilayah ASEAN, Indonesia masih dipandang sebagai negara yang rawan korupsi atau nomor 2 terkorup dibandingkan negara tetangga. Negara terbersih di wilayah ASEAN secara berurutan yaitu Singapura, Brunei Darusalam, Malaysia, Thailand, Indonesia dan Myanmar.²

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. "Negara Indonesia adalah Negara Hukum "yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, Sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia 1945 "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang". Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Sebagai negara yang menganut desentralisasi mengandung arti bahwa urusan pemerintahan itu terdiri atas pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya ada perangkat pemerintah pusat dan urusan pemerintah daerah. Artinya ada perangkat pemerintah pusat dan ada perangkat pemerintah daerah, yang diberi otonomi yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah.³

Salah satu kebijakan pemerintah daerah dalam era otonomi daerah adalah pengelolaan keuangan daerah melalui desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*) berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah jo. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang mencakup tiga aspek penting, yakni: (1) Hak dan kewenangan daerah untuk mengelola pajak dan retribusi daerah; (2) Hak dan kewenangan daerah untuk mengelola dana perimbangan; dan (3) Hak dan kewenangan daerah untuk mengelola pinjaman daerah. Penyerahan kewenangan

² Nurhasanah, "Efektivitas Pengendalian Internal, Audit Internal, Karakteristik Instansi dan Kasus Korupsi (Studi Empiris di Kementerian/Lembaga)", *Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara*, Volume 2. Nomor 1 Tahun 2016, hlm. 2.

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* Edisi revisi, Penerbit Rajawali pers, cet. 14, Jakarta, 2018, hlm. 17.

pusat kepada daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan, hak untuk mengelola transfer, dan hak untuk mengelola pinjaman daerah harus dapat meningkatkan investasi yang sehat dan dinamis, mempercepat pertumbuhan ekonomi, pengentasan kemiskinan, menyediakan lapangan kerja, dan untuk mencapai tujuan negara. Desentralisasi fiskal merupakan bagian dari politik hukum bidang pengelolaan keuangan negara yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Atas dasar penyerahan kewenangan tersebut, kepala daerah diberikan hak dan wewenang untuk mengelola keuangan daerah berdasarkan tata kelola keuangan yang baik dan tertib (*good financial governance*). Tata kelola keuangan daerah yang baik dan tertib mengharuskan pemerintah daerah mengedepankan empat aspek penting yakni: (1) adanya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan; (2) adanya transparansi atau keterbukaan dalam pengelolaan; (3) adanya akuntabilitas atau pertanggung jawaban dalam pengelolaan; dan (4) adanya keadilan anggaran dalam pengelolaan.⁴

Kelemahan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam upaya menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar dan asas-asas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan negara diperlukan suatu undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara. Upaya untuk menyusun undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara telah dirintis sejak awal berdirinya negara Indonesia. Oleh karena itu, penyelesaian Undang-undang tentang Keuangan Negara merupakan kelanjutan dan hasil dari berbagai upaya yang telah dilakukan selama ini dalam rangka memenuhi kewajiban konstitusional yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII Hal Keuangan, antara lain disebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan Undang-Undang.

⁴ Karianga Hendra, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kencana Cetakan ke-1, Jakarta, 2013, hlm. 2.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu bagaimana akibat hukum penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas negara?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui akibat hukum penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas negara?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif yaitu penelitian hukum yang mengacu pada pendekatan peraturan perundangan-undangan tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain. Penelitian hukum dengan cara mempelajari hukum positif yang tertulis dalam hal ini yaitu peraturan perundang-undangan dengan cara meneliti hukum yang terdiri bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder. Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual.⁵

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Akibat Hukum Kerugian Keuangan Daerah terhadap Kas Negara dan Kewenangan Pengelolaan Keuangan Negara

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi antara berbagai tingkat pemerintah, serta bagaimana caranya mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publiknya. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proposional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut. Instrumen yang dipergunakan dalam perimbangan keuangan antara pusat dan daerah adalah.

1. Dana perimbangan yaitu, dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;

⁵ H. Ali Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 12.

2. Dana alokasi umum (DAU), yaitu, dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;
3. Dana alokasi khusus (DAK), yaitu, dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu;
4. Dana bagi hasil, yaitu, pembagian hasil penerimaan dari (1) SDA dari, antara lain, minyak bumi, gas, alam, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan dan (2) penerimaan perpajakan (tax sharing) dari antara lain, pajak perseorangan (PPh) pajak bumi dan bangunan (PBB), dan bea perolehan hak atas dan bangunan (BPHTB).
5. Pengaturan relasi keuangan pemerintah pusat dan daerah, yang antara lain dilaksanakan melalui dana perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah (PKPD) adalah:
 - a. Dalam rangka pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat dan pemerintah daerah agar tidak tertinggal di bidang pembangunan,
 - b. Untuk mengintensifkan aktivitas dan kreativitas perekonomian masyarakat daerah yang berbasis pada potensi yang dimiliki setiap daerah. Pemda dan DPRD bertindak sebagai fasilitator dalam pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh rakyatnya artinya, dalam era otda, rakyat harus berperan aktif dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerahnya,
 - c. Mendukung terwujudnya *good governance* oleh pemda melalui perimbangan keuangan secara transparan, dan
 - d. Untuk menyelenggarakan otda secara demokratis, efektif, dan efisien dibutuhkan SDM yang profesional, memiliki moralitas yang baik. Oleh sebab itu, desentralisasi fiskal yang dilaksanakan melalui perimbangan keuangan akan meningkatkan kemampuan daerah dalam membangun dan pemberian pelayanan kepada masyarakat daerah, bukan hanya sekedar pembagian dana, lalu terjadi "desentralisasi KKN" dari pusat ke daerah.⁶

Pengelolaan keuangan negara dalam perspektif negara hukum sosial atau sering disebut dengan *welfare state* atau *verzorgingsstaat* merupakan amanah dari Pasal 23, 23A-G dan Pasal 33 UUD Negara RI 1945 Keuangan negara dalam perspektif konstitusi harus mencerminkan prinsip-prinsip:

1. Keterbukaan (*openness*) dan pertanggungjawaban (*accountability*) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Demokrasi dalam prosedur (persetujuan parlemen) dan demokrasi dalam substansi (setiap mata anggaran mencerminkan kehendak rakyat).
3. Pengawasan secara auditif (oleh BPK) dan pengawasan secara politik (oleh DPR).

⁶ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT Grasindo, Jakarta, 2009, hlm. 105-106.

4. Prinsip efisiensi berkeadilan
5. Keseimbangan dalam kesatuan ekonomi nasional
6. Kestinambungan (*sustainability*).

Keseluruhan prinsip tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam pengelolaan keuangan negara dan perbendaharaan negara. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara menerangkan seluruh prinsip tersebut dalam pengelolaan negara berdasarkan asas-asas umum pengelolaan keuangan negara yang mencerminkan *best practices* dalam pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari:

1. Akuntabilitas berorientasi pada hasil.
2. Profesionalitas
3. Proposionalitas
4. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara
5. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas baru pengelolaan keuangan negara itu melengkapi asas-asas pengelolaan keuangan negara yang suda ada, yaitu: asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan dan asas spesailitas. Pengelolaan keuangan negara berdasarakan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara dan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara dilaksanakan berdasarkan beberapa prinsip, yaitu:

1. Prinsip anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja (*performa budgeting*).
2. Kerangka pengeluaran jangka menengah (*Medium Term Expenditure*).
3. Keterkaitan antara sistem penganggaran dengan sistem perencanaan.

Guna mewujudkan sistem pengelolaan keuangan negara yang bersendikan asas-asas pengelolaan keuangan yang baik (*good financial governance*), diperlukan pengelolaan keuangan negara yang mampu merealisasikan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara tersebut melalui sistem penganggaran yang dilaksanakan berdasarkan prinsip kehati-hatian dan kecermatan.⁷

Dalam sistem keuangan negara yang didasarkan atas paradigma anggaran berbasis prestasi kerja/kinerja (*performa budgeting*), dilakukan pembagian antara kewenangan pengurusan administratif (*administratieve beheer*) dan pengurusan perbendaharaan (*comptabel beheer*). Menteri tekhnis menjalankan kewenangan administratif dalam sistem pengelolaan keuangan negara yang diberikan kewenangan dalam pembuatan komitmen, pengujian dan pembebanan serta perintah bayaran. Dalam paradigma pengelolaan keuangan negara modern menteri tekhnis berkedudukan sebagai *chief organizational officer* (COO). Untuk

⁷ *Ibid.*, hlm. 19.

kementrian yang dipimpinnya. Menteri keuangan menjalankan kewenangan perbendaharaan dalam pengelolaan keuangan negara yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan pengujian dan pencairan dana. Kedudukan menteri keuangan (Menkeu) adalah sebagai *chief financial officer* (CFO) Pemerintah RI. Pengaturan kewenangan menteri teknis dan menteri keuangan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 diderivasikan dari kedudukan menteri teknis dan menteri keuangan sebagai COO dan CFO dalam sistem keuangan negara modern tersebut.

Dalam kepustakaan hukum keuangan negara, kedudukan Menteri teknis tersebut merupakan otorisator, yaitu pejabat yang mempunyai wewenang untuk mengambil tindakan/keputusan yang dapat menyebabkan uang negara keluar/masuk, sehingga menjadi berkurang atau bertambah karena pungutan dari masyarakat. Sedangkan menteri keuangan merupakan ordonator, yaitu pejabat yang mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap otorisator agar otorisator dalam melakukan tindakan selalu mematuhi peraturan perundang-undangan dan sesuai kepentingan umum.⁸

Konsekuensi Kerugian Keuangan Daerah terhadap Kas Negara

Pengelolaan Keuangan negara didasarkan atas legal *framework* di pusat dan daerah. Di pusat landasan hukum pengelolaan keuangan negara antara lain meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara RI 1945
2. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
3. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
4. Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
5. Undang-Undang Propenas
6. Undang-Undang APBN
7. PP No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah
8. PP No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga
9. Perpres Pelaksanaan APBN
10. Perpres Rencana Pembangunan Tahunan.

Pemerintah yang didesentralisasi (*decentralized government*), juga mengharuskan adanya *legal framework* keuangan daerah yang menjabarkan kewenangan-kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan negara dengan keuangan daerah.

⁸ *Ibid.*, hlm. 20

Penjelasan umum angka 6 UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota, selaku kepala pemerintah daerah dalam pemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi terhadap pengaturan pengelolaan daerah, yaitu bahwa Gubernur/Bupati/Walikota bertanggung jawab atas pengelolaan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-undang mengenai pemerintahan daerah. Dengan demikian dasar hukum pengelolaan keuangan daerah antara lain adalah:

1. UU Pemerintah daerah
2. UU perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah
3. Perda APBD.⁹

Bidang pengelolaan keuangan negara yang luas dapat dikelompokkan kedalam sub-bidang, sebagai berikut:

1. Sub-bidang pengelolaan fiskal

Bahwa baik pengeluaran maupun penerimaan pemerintah pasti mempunyai pengaruh atas pendapatan nasional. Pengeluaran pemerintah dapat memiliki pengaruh yang bersifat memperbesar pendapatan nasional (*expansionary*), tetapi penerimaan pemerintah dapat mengurangi pendapatan nasional (*contractionary*). Pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan nasional tergantung pada jenis pengeluaran, sedang untuk penerimaan pemerintah pengaruhnya tergantung pada jenis sumber penerimaan itu. Seperti, bahwa perpajakan sebagai sumber penerimaan pemerintah lebih bersifat memperkecil pendapatan nasional dibanding dengan pinjaman negara; dan pinjaman dan pinjaman negara lebih bersifat memperkecil pendapatan dibanding dengan pencetak uang baru sebagai sumber penerimaan negara, kesadaran terhadap pengaruh dan penerimaan pemerintah belum lama muncul dalam dunia ilmu pengetahuan. Tetapi dengan disadarinya pengaruh-pengaruh penerimaan dan pengeluaran pemerintah tersebut, timbulah gagasan untuk dengan sengaja mengubah-ubah pengeluaran dan penerimaan pemerintah guna mencapai kestabilan ekonomi teknik mengubah pengeluaran dan penerimaan pemerintah inilah yang kita kenal kebijakan fiskal atau politik fiskal, dalam perkembangannya kebijakan fiskal dalam perkembangannya kebijakan fiskal dapat dibedakan menjadi 4 macam, atas dasar.

a. Pembiayaan fungsional (*functional finance*)

Tokoh dari kebijakan *fiscal* jenis adalah A.P. Lerne. Dalam hal ini pengeluaran pemerintah ditentukan dengan melihat akibat-akibat tidak

⁹ *Op. Cit.*, hlm. 56

langsung terhadap pendapatan nasional terutama guna meningkatkan penerimaan pemerintah, sehingga pada saat ada pengganguran, pajak sama sekali tidak perlukan. Selanjutnya pinjaman akan dipakai sebagai alat untuk menekan inflasi lewat pengurangan dana yang tersedia dalam masyarakat. Kemudian apabila pajak maupun pinjaman dirasa tidak tepat, maka ditempuh pencetakan uang. Jadi pengeluaran pemerintah dan perpajakan dipertimbangkan sebagai suatu hal yang terpisah, namun demikian ada kekhawatiran bahwa tanpa ada hubungan langsung keduanya akan ada bahanya karena kemungkinan pengeluaran pemerintah semakin berlebihan.¹⁰

- b. Pendekatan ini lebih banyak disukai dari pada pendekatan “pembelajaran fungsional” karena pengeluaran pemerintah, perpajakan dan pinjaman dimaksudkan untuk mencapai kestabilan ekonomi yang lebih mantap. Dalam pendekatan ini, hubungan langsung antara pengeluaran pemerintah dan perpajakan selalu dipertahankan, tetapi penyesuaian dalam anggaran selalu dibuat guna memperkecil ketidak stabilan ekonomi, sehingga pada suatu saat dapat terjadi *deficit* maupun *surplus*. Tokoh pendekatan ini adalah Alvin hansen, yang menyarankan bahwa dalam masa depresi di mana ada banyak pengangguran, pengeluaran pemerintah yang meningkat adalah satu-satunya obat.¹¹

Dilema Penyelesaian Kerugian Keuangan Daerah

Pada umumnya, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terefleksi dalam *intergovernmental fiscal relation*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*Money follows function*) Pendelegasian pengeluaran (*Expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikanya kewenangan yang luas serta Tanggung jawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*refenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna. Seiring dengan perkembangan waktu, Masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah tersebut pada akhirnya sangat tergantung pada tingkatan atau derajat desentralisasi (*degre of decentralization*) yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Apabila derajat desentralisasinya rendah (dekonsentrasi dominan), maka Pemerintah pusat akan memegang kendali utama dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. Sebaliknya apabila tingkatan desentralisasinya tinggi (desentralisasi dominan), maka Pemerintah daerah yang bertanggung jawab penuh dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan

¹⁰ Mustaqiem., *Hukum Keuangan Negara*, Mata Padi Presindo, Yogyakarta, hlm. 36.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 38

di daerah. Adanya kaitan yang erat antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan pada hakekatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara pemerintahan pusat dan daerah.¹²

Karena itu, untuk melihat suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah perlu dilihat dari keseleruhan tujuan hubungan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini, ada empat kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin adanya sistem hubungan keuangan pusat dan daerah, yaitu:

- a. Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional diantara berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalan sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai pola umum desentralisasi.
- b. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah;
- c. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil di antara daerah-daerah, atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu;
- d. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Masalah hubungan keuangan antara Pusat dengan Daerah dapat dipecahkan dengan sebaik-baiknya hanya apabila masalah pembagian tugas dan kewenangan antara pusat dan daerah juga dpecahkan dengan jelas. Pemerintah daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggungjawabnya.

Dalam praktek, kebebasan ini dapat terbatas bila sumber-sumber pendapatan yang diserahkan kepada mereka oleh konstitusi tidak mencukupi untuk menjelaskan fungsi-fungsi, sehingga ketergantungan mereka kepada subsidi dari pemerintah pusat.¹³

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka pemerintahan suatu negara pada hakekatnya mengemban tiga fungsi utama, yakni: fungsi alokasi, yang meliputi antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat; fungsi distribusi,

¹² Ni'matul Huda., *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2016, hlm. 16.

¹³ *Ibid.*, hlm. 17

yang meliputi antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan; dan fungsi stabilisasi, yang meliputi antara lain Pertahanan-Kemampuan, Ekonomi dan moneter. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah Daerah karena Daerah pada Umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara jelas dan tegas.¹⁴

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 mendefinisikan kas Negara sebagai “Tempat penyimpanan uang negara yang ditentukan oleh menteri keuangan selaku bendahara umum negara untuk menampung seluruh penerimaan negara dan membayar seluruh pengeluaran Negara” dan kas Daerah sebagai “tempat penyimpanan uang Daerah yang ditentukan oleh Gubernur/ Bupati/Walikota untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah”. Berdasarkan hal tersebut, kerugian daerah yang disetor ke kas daerah dianggap sebagai penerimaan daerah yang merupakan bagian dari siklus APBD. Akan tetapi, tidak terdapat ketentuan dalam paket Undang-undang keuangan negara yang secara gamblang menyebut bahwa kerugian daerah wajib disetor ke kas daerah. PP Nomor 38 Tahun 2016 sebagai aturan pelaksana dari Pasal 63 UU Nomor 1 Tahun 2004 adalah satu-satunya aturan yang sejauh ini penulis anggap cukup, dalam membuat dikotomi antara tata cara penyelesaian kerugian negara dan tata cara penyelesaian kerugian daerah. Akan tetapi, aturan tersebut masih belum menyatakan secara tegas soal apakah kerugian daerah wajib disetor ke kas daerah. Pasal 41 PP Nomor 38 Tahun 2016 menyatakan, berdasarkan surat penagihan pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris menyetorkan ganti kerugian negara/daerah ke kas negara/daerah. Selain itu, PP Nomor 38 Tahun 2016 hanya berlaku untuk kerugian negara/daerah yang subjeknya pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain. Sementara itu, sesuai dengan Pasal 62 UU Nomor 1 Tahun 2004 dan Pasal 22 ayat (4) UU Nomor 15 Tahun 2004, penyelesaian kerugian negara/daerah yang subjeknya bendahara tunduk pada Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara.

Penutup

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas negara menjadi sah dan mungkin

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 17

karena dua argumen pokok berikut. *Pertama*, konstitusi tidak mengenal istilah Keuangan daerah dan hanya menyebut keuangan negara. Sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelum ini, berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan, Keuangan daerah merupakan subsistem dari Keuangan Negara dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah daerah dalam wujud keuangan daerah, Sejatinya merupakan hak pemberian, bukan hak yang pada awalnya benar-benar dimiliki atau inheren pada pemerintah daerah. *Kedua*, karena keuangan daerah merupakan subsistem dari Keuangan Negara, maka kerugian daerah sebagai turunan dari keuangan daerah dengan sendirinya merupakan bagian dari keuangan negara, sehingga penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas negara menjadi sah dan mungkin. Penyetoran kerugian daerah ke kas negara adalah semacam “Sanksi Konstitusional” yang akan meneguhkan konsep negara kesatuan yang dianut oleh Republik Indonesia dan dapat meminimalisasi jumlah kerugian daerah yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum yang dilakukan secara sengaja atau lalai oleh pemerintah daerah. Sebab, Pemerintah daerah akan lebih berhati-hati dalam menjaga keuangan negara yang pengelolaannya diserahkan kepadanya. Bentuk permasalahan tersebut perlu dilakukan perubahan atau penggantian terhadap Peraturan Perundang-undangan.

Saran yang dapat diberikan adalah, *pertama*, perlunya perubahan atau penggantian peraturan perundang-undangan dengan konstruksi yuridis yang konsisten mengenai Keuangan Negara, Keuangan Daerah, Kerugian negara, dan kerugian daerah. *Kedua*, perlunya perubahan atau penggantian Peraturan Perundang-undangan dengan norma yang tegas mengenai perlunya penyetoran Kerugian Daerah ke kas negara.

Daftar Pustaka

Buku

- Ali Zainuddin, H., *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- HR., Ridwan, *Hukum Administrasi Negara Edisi revisi*, Penerbit Rajawali Pers, cet. 14, Jakarta, 2018.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa media, Bandung, 2016.
- Karianga, Hendra, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kencana Cetakan ke-1, Jakarta, 2013.
- Mustaqiem, *Hukum Keuangan Negara*, Mata Padi Presindo, Yogyakarta, 2017.
- Riawan Tjandra, W., *Hukum Keuangan Negara*, PT Grasindo, Jakarta, 2009.

Jurnal

- Bahrullah Akbar dan Achmad Djazuli; *Audit Keuangan Dan Kesejahteraan Rakyat Studi Pada Kabupaten Badung, Tabanan Dan Kota Denpasar*

Tahun 2013, *Jurnal Tata kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara*. Volume 1. Nomor 1. Juli 2015

Nurhasanah. Efektivitas Pengendalian Internal, Audit Internal, Karakteristik Instansi dan Kasus Korupsi (Studi Empiris di Kementerian/Lembaga), *Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara*. Volume 2. Nomor 1. 2016

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Keuangan Negara, 5 April, Tahun 2003. Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 47

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Perbendaharaan Negara, 16 Oktober 2006. Tambahan Lembaran Negara RI. Nomor 4355

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Tanggal 16 Oktober 2006. Tambahan Lembaran Negara RI. Nomor 4400

PP Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tanggal 09 Oktober 2004 Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4405

PP Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga Tanggal 5 Agustus 2004. Nomor 74. Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4405.

Upaya Bank Dan Otoritas Jasa Keuangan Mencegah Kredit Bermasalah Pada Kredit Usaha Rakyat

Dea Amnitra Syahid Hidayatullah

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia

Jln. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta Indonesia

damnitra@gmail.com

Abstract

Efforts made by banks, especially BRI, in dealing with non-performing loans are inseparable from various factors. The fact that the provision of people's business credit is not accompanied by security and/or guarantees is seen from the Collateral aspect where collateral is goods, assets or securities used as collateral. The research, which was conducted using a sociological approach, found that in the present case, the borrower responded to the lender (the bank) and aimed to provide security for the loan. This study concludes, first, that Bank BRI Kartosuro branch itself still refers to the 5C principles in the credit process, namely: Character, Capacity, Capital, Condition and Collateral and the classification of non-performing loans refers to the criteria provided by Bank Indonesia, namely in accordance with Article 4 of the Decree of the Director of the Bank. Indonesia Number 30/267/KEP/DIR, dated February 27, 1998. Second, the Financial Services Authority (OJK) and Bank of Indonesia may coordinate by cooperating in joint supervision of financial service activities in the banking sector. OJK has the authority to conduct investigations in the financial services sector, including banking.

Key Word: Bank; KUR; MSME; OJK

Abstrak

Upaya yang dilakukan bank khususnya BRI dalam menangani kredit bermasalah tidak terlepas dari berbagai faktor. Fakta bahwa pemberian kredit usaha rakyat ini tidak disertai dengan agunan dan/atau jaminan melihat secara aspek Collateral yang dimana agunan adalah barang, aset atau surat berharga yang digunakan sebagai jaminan. Penelitian yang dilakukan dengan metode pendekatan sosiologis ini mendapatkan hasil bahwa dalam hal ini peminjam kepada pihak pemberi pinjam (Bank) dan bertujuan untuk memberikan keamanan terhadap pinjaman yang diberikan. Penelitian ini menyimpulkan *pertama*, bahwa Bank BRI cabang Kartosuro sendiri tetap mengacu pada prinsip 5C dalam proses kredit yaitu: *Character, Capacity, Capital, Condition and Collateral* dan pada penggolongan kredit bermasalah mengacu menurut kriteria yang diberikan oleh Bank Indonesia yaitu sesuai dalam Pasal 4 Surat Keputusan Direktur Bank Indonesia Nomor 30/ 267/ KEP/ DIR, tanggal 27 Februari 1998. *Kedua*, otoritas Jasa Keuangan dan Bank Indonesia dapat berkoordinasi dengan bekerjasama dalam pengawasan bersama atas kegiatan jasa keuangan di bidang perbankan. OJK mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan di sektor jasa keuangan termasuk perbankan.

Kata-kata Kunci: Bank; OJK; KUR; UMKM

Pendahuluan

Pembangunan nasional di bidang perekonomian yang maju dapat diindikasikan dari bergeraknya perekonomian masyarakat dan dunia usaha. Salah satu faktor yang menunjang dalam pembangunan dibidang perekonomian adalah sektor jasa keuangan. Sektor ini sendiri terdiri dari berbagai lembaga keuangan yang merupakan suatu perusahaan yang usahanya bergerak dibidang jasa keuangan. Artinya kegiatan yang dilakukan oleh lembaga ini akan selalu berkaitan dengan bidang keuangan, yang terdiri dari penghimpunan dana, menyalurkan, dan/atau jasa keuangan lainnya. Sektor jasa keuangan merupakan salah satu industri yang berkembang pesat dan memiliki kompleksitas operasional serta tingkat kompetisi yang tinggi.

Hal tersebut menyebabkan industri keuangan jadi sangat berisiko, sehingga harus beroperasi secara hati-hati dan efisien dan Pasar keuangan yang sedemikian pesat terutama di topang dengan teknologi dan inovasi produk keuangan telah menciptakan sistem keuangan yang sangat kompleks, dinamis serta saling terkait antar sub-sektor keuangan baik atas produk yang dipasarkan maupun secara kelembagaan.¹ Sektor keuangan di Indonesia saat ini telah mengarah pada konglomerasi, dengan ditandainya konsolidasi perbankan yang mengarahkan jumlah bank semakin mengecil, tetapi jumlah cabang beserta aset dan kreditnya semakin meningkat. Tanda lainnya adalah dengan berkembangnya sektor keuangan nonbank yang terafiliasi dengan bank, terutama sektor pembiayaan (*multifinance*) dan asuransi. Akibat dari tanda tersebut adalah sektor keuangan menjadi tidak responsif terhadap kebijakan.²

Sektor ini merupakan bagaian dari suatu badan usaha yang bergerak dalam bidang keuangan. Badan usaha ini di kenal sebagai lembaga keuangan yang kegiatan utamanya menerima simpanan, tabungan dan deposito. Di samping itu, badan usaha ini juga dikenal sebagai tempat meminjam uang (kredit) bagi masyarakat yang membutuhkan, sebagai tempat untuk menukar uang, dan memindahkan uang atau menerima segala macam bentuk pembayaran dan setoran yaitu sektor usaha ini disebut Bank. berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Bank didefinisikan sebagai badan usaha yang menghimpun dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkan kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.

¹Tony Rodyanto, "Pengawasan Terintegrasi Lembaga Jasa Keuangan Suatu Tinjauan Umum", <https://tonyrodyanto.wordpress.com/2014/09/08/pengawasan-terintegrasi-lembaga-jasa-keuangan-suatu-tinjauan-umum/>. Diakses pada 12 Oktober 2014.

² Paripurna P. Sugarda, *Ringkasan Disertasi Pengaturan Sistem Pengawasan Perbankan Berdasarkan Prinsip Kehati-hatian di Indonesia*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2012.

Melalui kegiatan perkreditan dan berbagai jasa yang diberikan, bank melayani kebutuhan pembiayaan serta melancarkan mekanisme sistem pembayaran bagi semua sektor perekonomian. Sistem perbankan Indonesia, berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan serta Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.³ Agar Bank dapat melaksanakan tugasnya sesuai peraturan, maka Bank harus tunduk pada undang-undang perbankan, yang bertujuan menumbuh kembangkan Bank yang sehat dan kuat.

Bank juga harus tunduk pada Kebijakan Umum Perkreditan, sesuai ketentuan yang diatur dalam PBI (Peraturan Bank Indonesia). Kebijakan Umum Perkreditan (KUP) ini merupakan kebijakan perkreditan, sesuai dengan prinsip-prinsip manajemen mencakup perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasannya. Bank harus menjabarkan KUP dalam bentuk Sistem Operasional Perkreditan (SOP) atau Pedoman Pelaksanaan Perkreditan (PPK), yang merupakan petunjuk operasional dalam pelaksanaan perkreditan yang dapat menjamin kredit yang sehat.

Otoritas Jasa Keuangan selanjutnya disingkat (OJK) juga merupakan lembaga independen dan bebas dari campur tangan pihak lain. OJK mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan di sektor jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK.

Lembaga perbankan dalam melaksanakan perkreditan tidak jarang ada kredit-kredit yang bermasalah, hal ini menjadikan suatu evaluasi yang harus di benahi di dalam perbankan, agar pelaksanaan perkreditan dapat berjalan dengan baik, baik dari kreditur maupun debitur. Melihat pelaksanaan perkreditan yang bermasalah tersebut bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh OJK selaku lembaga independen yang melakukan pengawan keuangan. Jika implementasi kredit bermasalah seharusnya sudah ada Kebijakan Umum Perkreditan (KUP) merupakan kebijakan perkreditan, sesuai dengan prinsip-prinsip manajemen mencakup perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasannya.

Bank harus menjabarkan KUP dalam bentuk Sistem Operasional Perkreditan (SOP) atau Pedoman Pelaksanaan Perkreditan (PPK), yang merupakan petunjuk operasional dalam pelaksanaan perkreditan yang dapat menjamin kredit yang sehat ini, dengan seperti ini seharusnya perbankan dalam

³ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Cetakan ke-6 Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 7

melaksanakan perkreditan dapat berjalan baik.⁴ Tetapi pada prektiknya masih ada kredit bermasalah, maka dalam hal ini OJK selaku lembaga pengawasan keuangan bagaimana melakukan pengawasan atas penyaluran kredit usaha rakyat di bank rakyat indonesia.

Permasalahan sektor yang banyak timbul terhadap perkreditan Bank terutama yang menjadikan permasalahan saat ini, masyarakat sangat mudah tergiur dengan program Kredit Usaha Rakyat (KUR) agar dapat berjalan dengan sehat. Urgensinya dari masyarakat yang tergiur atas program tersebut yang menyebabkan banyak yang harus di evaluasi terhadap KUR. Evaluasi pada tahun 2018-2019 yang dilakukan Kementerian Keuangan⁵ yaitu atas kebijakan KUR, pemerintah berharap program ini mampu dimanfaatkan untuk kegiatan yang bersifat investasi bagi pengembangan bisnis UMKM.

Tak salah jika alokasi KUR setiap tahunnya terus dinaikkan. Jika di 2018 alokasinya sebesar Rp. 117.000.000.000.000,00 maka di 2019 dinaikkan menjadi Rp. 140.000.000.000.000,00. Dikembangkan juga perluasan bidang pemanfaatan KUR misalnya untuk sektor pariwisata yang meliputi agen perjalanan wisata, sanggar seni, penyelenggaraan Meeting, Incentive, Convention, and Exhibition (MICE), penyediaan makanan dan minuman, jasa informasi pariwisata. Selain itu juga KUR dapat menysasar usaha pengelolaan tempat wisata, jasa konsultan pariwisata, usaha jasa pramuwisata, wisata tirta, jasa transportasi pariwisata, industri kerajinan dan oleh-oleh.

Realisasi penyerapan KUR ternyata masih banyak nyangkut di sektor non-produktif. Menurut data yang dihimpun dari beberapa pihak, hingga November 2018 realisasi KUR produktif masih di bawah 50%. Pihak perbankan sebagai lembaga penyalur menyebutkan, rendahnya penyaluran di sektor produktif tersebut lebih disebabkan adanya faktor kehati-hatian. Mereka juga menambahkan bahwa potensi kredit macet di sektor produktif masih relatif besar. Diantara beberapa perbankan yang menjadi penyalur KUR, untuk periode Januari hingga November 2018, Bank Perwakilan Daerah (BPD) Jawa Barat dan Banten tercatat sebagai penyalur KUR produktif terbesar hingga 87%, disusul Bank Artha Graha sebesar 70%, BPD Sumatera Barat sekitar 63% dan BRI Syariah mencapai 56%.

Deretan perbankan ini mendapatkan plafon yang tidak terlalu besar. Perbankan plat merah utama, BRI tercatat menyalurkan hingga 43% dengan plafon terbesar Rp. 80.200.000.000.000,00, Bank Mandiri sebesar 44% dengan plafon Rp. 17.600.000.000.000,00 dan BNI mencapai 46% dengan plafon Rp.

⁴ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Cetakan ke-6 Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 7

⁵ Lihat web kementerian keuangan republik indonesia diakses pada 2 Oktober 2019 pukul 23.00 <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/evaluasi-kredit-usaha-rakyat-kur-2018/>

16.400.000.000.000,00. Di 2020 nanti, pemerintah telah menargetkan proporsi realisasi kredit produktif mencapai 70% dari total KUR yang disalurkan.⁶ Untuk itu pemerintah juga menyiapkan sanksi bagi perbankan penyalur yang tidak memenuhi ketentuan berupa pengurangan plafon KUR 5% hingga 30% dari tambahan plafon tahun anggaran berikutnya. Pengelompokan usaha produksi, penyusunan sistem monitoring dan risk assesment mungkin dapat dijadikan salah satu opsi pencapaian target proporsi 70% di 2020. Keberhasilan realisasi penyaluran KUR akan menjadikan APBN sebagai instrumen yang kredibel dan terpercaya di Indonesia. Ketika nantinya APBN mampu menjaga kredibilitasnya maka disitulah masyarakat akan merasakan dampak optimal kehadiran negara secara seutuhnya.

Perlu mengetahui pengawasan OJK terhadap penyaluran kredit bank. Peran OJK sebagai yang mampu melindungi sistem perbankan dari dampak negatif kredit bermasalah dan menciptakan kerangka pengawasan yang mampu memastikan terciptanya stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan, maka penulis kemudian tertarik untuk melakukan penulisan hukum dengan judul Upaya Bank Dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Dalam Mencegah Kredit Bermasalah Pada Program Kredit Usaha Rakyat (KUR) Di BRI Cabang Solo Kartasura.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut: *pertama*, bagaimana upaya bank apabila Kredit Usaha Rakyat (KUR) menjadi kredit bermasalah? *Kedua*, bagaimana OJK mengawasi penyaluran Kredit Usaha Rakyat (KUR) agar tidak menjadi bermasalah?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat diidentifikasi tujuan penelitian sebagai berikut: *pertama*, mengetahui dan menganalisis upaya yang dilakukan Bank pada kredit bermasalah. *Kedua*, mengetahui pengawasan yang dilakukan OJK dalam penyaluran kredit usaha rakyat bank agar tidak terjadi kredit bermasalah di Indonesia.

Metode Penelitian

Pada metode penelitian ini, peneliti menggunakan metode pendekatan Sosiologis. Cara pengambilan data dilakukan dengan menggunakan data primer

⁶ Lihat web kementerian keuangan republik indonesia diakses pada 2 Oktober 2019 pukul 23.00 <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/evaluasi-kredit-usaha-rakyat-kur-2018/>

dan sekunder dari Bank Rakyat Indonesia (BRI) Cabang Solo Kartosuro. Kemudian data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode analisis data kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Upaya Bank Mencegah/Mengatasi Kredit Usaha Rakyat (KUR) Bermasalah

Berdasarkan hasil penelitian penulis di kantor Bank Rakyat Indonesia (BRI) Cabang Solo Kartosura serta hasil wawancara yang dilakukan penulis dengan Kepala Unit, Mantri (*Account Officer/AO*) serta dua orang nasabah KUR, maka penulis dapat mengemukakan bahwa proses pemberian KUR dilakukan secara bertahap yaitu sebagai berikut:

Tahap Permohonan Kredit

Calon debitur mengajukan permohonan kredit usaha rakyat (KUR) secara tertulis kepada pihak BRI. Calon debitur KUR datang ke kantor BRI, kemudian dengan dibantu oleh *Customer Service*, calon debitur KUR mengisi formulir pendaftaran atau formulir pengajuan permohonan KUR yang sudah disediakan pihak bank, kemudian ditandatangani oleh pemohon.⁷ Calon debitur kredit usaha rakyat diharuskan memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan dalam hal pengajuan permohonan kredit usaha rakyat. Kredit usaha rakyat diperkenalkan sebagai kredit yang mudah didapat, maka syarat-syarat yang ditetapkan pun sangat sederhana. Syarat-syarat yang perlu disertakan adalah bukti identitas diri berupa fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP), fotokopi Kartu Keluarga (KK), dan Surat Keterangan Usaha.

Beberapa persyaratan KUR Mikro s/d Rp. 5.000.000,00 yaitu calon Debitur yaitu Individu yang melakukan usaha produktif yang layak, dengan lama usaha minimal 6 bulan serta besaran kredit maksimal Rp. 5.000.000,00. Bentuk Kredit saha Rakyat di BRI Cabang Solo Kartasura yaitu KMK atau KI menurun maksimal 3 tahun. Penggunaan Agunan Kredit saha Rakyat di BRI Cabang Solo Kartasura dalam pengajuan yaitu Pokok: baik untuk KUR Modal Kerja maupun KUR Investasi adalah usaha atau tempat usaha yang dibiayai. Proyek yang dibiayai *cashflow*nya mampu memenuhi seluruh kewajiban kepada bank (layak) dan tambahan: tidak wajib dipenuhi Bank BRI Cabang Solo Kartasura dalam pemberian KUR.

Lamanya proses pencairan dana disebabkan pula oleh penerapan asas kehati-hatian dalam menyalurkan dananya dan tetap berpegang teguh pada lima

⁷ hasil wawancara dengan Bapak Hidayat Akbar selaku Kepala Cabang BRI Cabang Solo Kartosura, 20 Januari 2020 pukul 09.00 WIB

prinsip dalam penilaian kondisi nasabah atau sering disebut dengan “*the five of credit analysis*”.

Lima prinsip penilaian tersebut antara lain:

a) *Character*

Character adalah keadaan watak atau sifat dari debitur, baik dalam kehidupan pribadi maupun dalam lingkungan usaha. Kegunaan dari penilaian terhadap aspek *character* ini adalah untuk mengetahui sejauh mana kemauan dan itikad baik debitur untuk memenuhi kewajibannya sesuai dengan perjanjian yang telah ditetapkan. *Character* ini merupakan faktor kunci walaupun calon debitur tersebut mampu menyelesaikan hutangnya, namun kalau tidak mempunyai itikad baik tentu akan menimbulkan kesulitan pada bank di kemudian hari. Alat untuk memperoleh gambaran tentang *character* dari calon nasabah dapat diperoleh melalui upaya:

- (1) Meneliti riwayat hidup calon nasabah,
- (2) Meneliti reputasi calon debitur tersebut di lingkungan usahanya,
- (3) Melakukan *bank to bank information*, mencari informasi dari bank ke bank lain tentang calon debitur,
- (4) Mencari informasi kepada asosiasi-asosiasi usaha di mana calon debitur berada,
- (5) Mencari informasi apakah calon debitur suka berjudi,
- (6) Mencari informasi apakah calon debitur suka berfoya-foya.

b) *Capacity*

Capacity adalah kemampuan calon debitur dalam menjalankan usahanya guna memperoleh laba yang diharapkan. Penilaian ini berfungsi untuk mengukur kemampuan calon debitur dalam mengembalikan hutangnya secara tepat waktu, dari usaha yang diperolehnya. Pengukuran *capacity* dapat dilakukan melalui berbagai pendekatan sebagai berikut:

- (1) Pendekatan *historis*, yaitu menilai kemampuan yang telah lampau, apakah menunjukkan perkembangan dari waktu ke waktu,
- (2) Pendekatan *finansial*, yaitu menilai latar belakang pendidikan para pengurus. Hal ini sangat penting untuk perusahaan-perusahaan yang menghendaki keahlian teknologi tinggi dan yang memerlukan profesionalisme tinggi,
- (3) Pendekatan *juridis*, yaitu secara *juridis* apakah calon debitur mempunyai kapasitas untuk mewakili badan usaha yang diwakilinya untuk mengadakan perjanjian kredit dengan bank,

(4) Pendekatan *managerial*, yaitu menilai sejauh mana kemampuan dan keterampilan nasabah melaksanakan fungsi-fungsi manajemen dalam memimpin perusahaan,

(5) Pendekatan *teknis*, yaitu untuk menilai sejauh mana kemampuan calon nasabah dalam mengelola faktor-faktor produksi seperti tenaga kerja, sumber bahan baku, mesin-mesin, administrasi dan keuangan, hubungan industri dan kemampuan merebut pasar.

c) *Capital*

Capital adalah jumlah modal sendiri yang dimiliki oleh calon debitur. Kemampuan modal sendiri diperlukan bank sebagai alat indikator kesungguhan dan tanggung jawab debitur dalam menjalankan usahanya karena ikut menganggung risiko dalam kegagalan usaha. "Biasanya jika jumlah modal sendiri (modal netto) cukup besar, perusahaan tersebut akan kuat dalam menghadapi persaingan dari perusahaan-perusahaan sejenis". Kemampuan *capital* ini dimanifestasikan dalam bentuk kewajiban untuk menyediakan pembiayaan sendiri dalam praktik, yang jumlahnya lebih besar daripada kredit yang dimintakan kepada bank. Bentuk pembiayaan ini tidak harus dalam bentuk uang tunai, namun juga bisa dalam bentuk barang modal, seperti: tanah, bangunan, mesin-mesin dan sebagainya.

d) *Collateral*

Collateral adalah barang-barang yang diserahkan debitur sebagai agunan terhadap kredit yang diterimanya. Penilaian terhadap agunan ini meliputi jenis jaminan, lokasi, bukti kepemilikan, dan status hukumnya, untuk menghindari terjadinya pemalsuan bukti kepemilikan, maka sebelum dilakukan pengikatan harus diteliti mengenai status yuridisnya bukti pemilikan dan orang yang menjaminkan. Hakikatnya, bentuk *collateral* tidak hanya berbentuk kebendaan, tetapi juga yang tidak berwujud atau non material seperti jaminan pribadi (*borgtocht*), *letter of guarantee*, *letter of comfort*, rekomendasi, *avalis*.

Salah satu debitur kredit usaha rakyat di BRI Kantor Cabang Solo Kartasura mengaku bahwa pemberian kredit usaha rakyat ini benar-benar tidak disertai dengan agunan dan/atau jaminan melihat secara aspek *Collateral* yang dimana agunan adalah barang, aset atau surat berharga yang digunakan sebagai jaminan dalam hal ini peminjam kepada pihak pemberi pinjaman (Bank) dan bertujuan untuk memberikan keamanan terhadap pinjaman yang diberikan, disatu sisi *collateral* bukan menjadi jaminan yang diutamakan, karena aspek *collateral* tersebut akan tumpang tindih dengan apa yang menjadi program pemerintah sesuai sosialisasi yang diberikan oleh Mantri mengatakan bahwa KUR ini

merupakan program dari pemerintah untuk memberikan pertumbuhan ekonomi dari aspek UMKM di seluruh wilayah Indonesia.⁸

Di sisi lain, untuk penerapan program KUR yang diberikan kepada masyarakat Bank BRI cabang Kartosuro akan tetap mengacu pada penggolongan kredit bermasalah menurut kriteria yang diberikan oleh Bank Indonesia yaitu sesuai dalam Pasal 4 Surat Keputusan Direktur Bank Indonesia Nomor 30/ 267/ KEP/ DIR, 27 Pebruari 1998, adalah sebagai berikut:

- 1) Kredit Lancar
- 2) Dalam Perhatian Khusus (*Special Mention*)
- 3) Kredit kurang lancar (*Substandard*)
- 4) Kredit Diragukan (*Doubtful*)
- 5) Kredit Macet

Ketika ada orang yang meminjam uang di bank, dari sudut pandang nasabah, hakekatnya dia tidak mengambil uang riba. Namun dia mengambil uang dari pihak yang melakukan transaksi riba. Hal ini, yang menjadikan bilamana umat Islam melakukan pinjaman uang kebank, maka keberkahan tidak datang kepadanya.

Kalangan masyarakat kelas atas tentu sangat sering melakukan pinjam meminjam uang yang bisa jadi untuk keperluan Primer dan Skunder. Kalangan bawah terutama pun juga bisa saja meminjam uang untuk sekedar memenuhi kebutuhan primernya, mulai dari makanan, kebutuhan kesehatan, pendidikan, atau kebutuhan rumah tangga lainnya. Untuk itu dibutuhkan saling membantu, dan menjauhi sifat sombong untuk tidak peduli, bahwa sifat sombong dalam islam adalah hal yang dibenci oleh Allah SWT. Dalam islam pinjam uang (hutang) adalah suatu yang tidak dilarang. Islam mengatur bahkan memperbolehkannya, asalkan bukan yang sifatnya riba dan bertentangan dengan dasar-dasar islam dalam rukun islam dan rukun iman. Aturan islam tidak ada satupun yang merugikan atau malah menjerumuskan. Untuk itulah manfaat beriman kepada Allah SWT, sampai kepada hal detil persoalan ekonomi pun islam mengaturnya. Dalam hal ini contohnya adalah masalah mawaris dalam islam (harta keluarga) dan bunga bank menurut islam.

Banyak kalangan masyarakat menganggap pinjam uang di bank merupakan perbuatan riba. Riba dalam islam QS. An-Nisa: 160 – 161 “Disebabkan kezaliman orang-orang Yahudi, kami haramkan atas (memakan makanan) yang baik-baik (yang dahulunya) dihalalkan bagi mereka, dan karena mereka banyak menghalangi (manusia) dari jalan Allah, dan disebabkan mereka memakan riba,

⁸ Hasil wawancara dengan Bapak Andi Prasetyo selaku mantri/ AO pada BRI Cabang Surakarta Kartosura pada 20 Januari 2020 pukul 10.30 WIB

padahal sesungguhnya mereka telah dilarang daripadanya, dan karena mereka memakan harta benda orang dengan jalan yang batil”.

Disisi lain, bilamana dapat dipandang secara proposional menurut hukum positif yang berlaku di Indonesia, bagaimana program Kredit Usaha Rakyat (KUR) dipandang sudut hukum islam, bahwa dengan tujuan dan maksud pemerintah memberikan subsidi kepada masyarakat yang menengah kebawah untuk meningkatkan taraf kehidupan ekonominya dengan berbagai pengawasan yang diberikan.

Pengawasan yang dilaksanakan Bank Indonesia terhadap bank dapat berupa pengawasan langsung, yaitu berbentuk pemeriksaan yang diusul dengan tindakan-tindakan perbaikan, juga dapat berupa pengawasan tidak langsung, yaitu suatu bentuk pengawasan dini melalui penelitian analitis, dan evaluasi laporan bank. Dalam rangka pengawasan yang dilakukannya, Bank Indonesia dapat menjalankan pemeriksaan secara berkala sekurang-kurangnya satu tahun sekali untuk setiap bank. Di samping itu, pemeriksaan dapat dilakukan secara insidentil setiap waktu apabila diperlukan untuk meyakinkan hasil pengawasan tidak langsung dan apabila terdapat indikasi adanya penyimpangan.

Peran OJK Mengawasi Penyaluran Kredit Usaha Rakyat (KUR) Agar Tidak Bermasalah

Pasal 37 ayat (2) undang-undang tentang Otoritas Jasa Keuangan menentukan Otoritas Jasa Keuangan dan Bank Indonesia dapat berkoordinasi dengan bekerjasama dalam pengawasan bersama atas kegiatan jasa keuangan di bidang perbankan. Perlu dikemukakan bahwa kewenangan pengawasan Bank Indonesia terhadap perbankan merupakan bagian dari fungsi Bank Indonesia sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 Undang-Undang tentang Bank Indonesia.

Adapun persyaratan sebagai penyalur Kredit Usaha Rakyat berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia Selaku Ketua Komite Kebijakan Pembiayaan bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Nomor 13 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Selaku Ketua Komite Kebijakan Pembiayaan Bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat, Pasal 4 ayat (2).

Otoritas Jasa Keuangan memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu bank, menetapkan peraturan, melaksanakan pengawasan bank serta mengenakan sanksi terhadap bank. Kewenangan memberikan izin (*right to license*), yaitu kewenangan untuk menetapkan tata cara perizinan dan pendirian suatu bank, meliputi pemberian izin dan pencabutan izin usaha bank, pemberian izin pembukaan, penutupan dan pemindahan kantor

bank, pemberian persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank, pemberian izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan usaha-usaha tertentu.

Kewenangan untuk mengatur (*right to regulate*), yaitu untuk menetapkan ketentuan yang menyangkut aspek usaha dan kegiatan perbankan dalam rangka menciptakan perbankan sehat guna memenuhi jasa perbankan yang diinginkan masyarakat. Kewenangan untuk mengawasi (*right to control*), yaitu:

- a. Pengawasan bank secara langsung (*on-site supervision*)
- b. Pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*)

Kewenangan untuk mengenakan sanksi (*right to impose sanction*), yaitu menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan terhadap bank apabila suatu bank kurang atau tidak memenuhi ketentuan. Tindakan ini mengandung unsur pembinaan agar bank beroperasi sesuai dengan asas perbankan yang sehat. Kewenangan untuk melakukan penyidikan (*right to investigate*) Sesuai dengan undang-undang OJK mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan di sektor jasa keuangan termasuk perbankan. Penyidikan dilakukan oleh penyidik kepolisian Negara RI dan pejabat Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Otoritas Jasa Keuangan.

Penutup

Penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, upaya Bank BRI cabang Kartosuro dalam mencegah kredit bermasalah tetap mengacu pada prinsip 5C dalam proses kredit yaitu: Character, Capacity, Capital, Condition and Collateral dan pada penggolongan kredit bermasalah mengacu kriteria yang diberikan oleh Bank Indonesia yaitu sesuai dalam Pasal 4 Surat Keputusan Direktur Bank Indonesia Nomor 30/ 267/ KEP/ DIR, 27 Pebruari 1998. Oleh karena kredit usaha rakyat merupakan program pemerintah dan merupakan kerjasama antara bank pelaksana dengan perusahaan penjaminan maka langkah yang diambil oleh BRI Kantor Cabang Kartasura, dalam hal ini bila dalam pelaksanaannya dilapangan terjadi kredit macet langkah yang dilakukan adalah mengajukan klaim kepada PT Askrido dan Perusahaan Sarana Pengembangan Usaha sebagai pihak penjamin dari Pemerintah untuk penjaminan diatas sebesar 70 % dari plafon, sedangkan 30% nya ditutup oleh BRI Kantor Cabang Kartasura.

Kedua, Otoritas Jasa Keuangan dan Bank Indonesia dapat berkoordinasi dengan bekerjasama dalam pengawasan bersama atas kegiatan jasa keuangan di bidang perbankan. OJK mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan di sektor jasa keuangan termasuk perbankan. Kewenangan untuk mengawasi (*right to control*) ini meliputi pengawasan bank secara langsung (*on-site supervision*) dan pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*)

Daftar Pustaka

Buku

- Adolf, Huala, *Hukum Perdagangan Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.
- Budiono, Herlien, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia*, Cetakan ke-1, Bandung, 2006.
- G. Lockett, Dudley, *Uang dan Perbankan*, edisi ke 2, Erlangga, Jakarta, 1994.
- H.S, Salim, *Hukum Kontrak Teori dan Teknik Penyusunannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2003.
- _____, *Perkembangan Hukum Kontrak Innominaat di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2003.
- Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Cetakan ke-6 Kencana, Jakarta, 2011.
- Iskandar, Syamsu, *Bank Dan Lembaga Keuangan Lain*, SAB, Jakarta, 2008.
- Khozim, M., *Sistem Hukum Prespektif Ilmu Sosial*, ctk Kelima, Nusa Media, Bandung, 2013, "Terjemahan dari : Lawrence M. Friedman, *The Legal System a Social Science Prespective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975".
- Mertokusumo, Sudikno, *Teori Hukum*, ctk Keenam, edisi revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2012.
- P. Sugarda, Paripurna, *Ringkasan Disertasi Pengaturan Sistem Pengawasan Perbankan Berdasarkan Prinsip Kehati-hatian di Indonesia*, Universitas Gadjah Mada; Yogyakarta, 2012.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, ctk Ketiga, UI Press, Jakarta, 2012.
- Suyatno, Thomas, et al., *Dasar-dasar Perkreditan*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

Internet

- Tony Rodyanto, 2014, "Pengawasan Terintegrasi Lembaga Jasa Keuangan Suatu Tinjauan Umum" <https://tonyrodyanto.wordpress.com/2014/09/08/pengawasan-terintegrasi-lembaga-jasa-keuangan-suatu-tinjauan-umum/>. Diakses pada 12 Oktober 2014.
- Lihat web kementerian keuangan republik indonesia diakses pada tanggal 2 oktober 2019 pukul 23.00 <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/evaluasi-kredit-usaha-rakyat-kur-2018/>
- Lihat Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan,
<http://gudangpengertian.blogspot.co.id/2014/10/pengertian-bank-secara-umum-dan-menurut.html> di akses pada tanggal 28 Mei 2018.
- <https://www.ojk.go.id/id/kanal/perbankan/Pages/Bank-Syariah.aspx> diakses pada tanggal 28 Mei 2018

<https://www.bi.go.id/id/perbankan/ikhtisar/pengaturan/sistem-pengawasan-bank/Contents/Default.aspx> diakses pada tanggal 28 Mei 2018.

(<http://id.shvoong.com/businessmanagement/investing/2195291-pengertian-kredit-bermasalah/#ixzz1gbv4SOTP> diakses pada Sabtu, 31 Mei 2018, 17:01)

Pembinaan Majelis Kehormatan Notaris Dan Majelis Pengawas Notaris Berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris

S. Rijal Khalis

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia

Jln. Cik Di Tiro No. 1, Yogyakarta Indonesia

saidrijalkhalis@gmail.com

Abstract

The purpose of this study is to find out and examine the differences in the development of the Notary Honorary Council (MKN) and the Notary Supervisory Council (MPN) as well as the implementation of guidance by the Notary Honorary Council and Notary Supervisory Council in Yogyakarta City to the Notary. This research is normative with statutory and conceptual approaches. The results of the study concluded that first, MKN and MPN in providing guidance to Notaries in the City of Yogyakarta have the similar mentoring authority and differences, MKN only provides guidance in the task of implementing Notaries. Meanwhile, MPN provides guidance in the implementation of Notary duties, the Notary Code of Ethics, and the behavior of Notaries outside the Notary's office. Second, the guidance carried out by both MKN and MPN to Notaries is still not perfect because it is still unclear what authority is given by the legislation in terms of how the guidance should be carried out by MPN and MKN as well as the boundaries between the two bodies in conducting coaching.

Key Words: Mentoring; notary honorary assembly; notary supervisory board

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan mengkaji perbedaan pembinaan Majelis Kehormatan Notaris (MKN) dan Majelis Pengawas Notaris (MPN) serta implementasi pembinaan oleh Majelis Kehormatan Notaris dan Majelis Pengawas Notaris di Kota Yogyakarta kepada Notaris. Penelitian ini bersifat normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa *pertama*, MKN dan MPN dalam melakukan pembinaan terhadap Notaris di Kota Yogyakarta memiliki kesamaan kewenangan pembinaan dan perbedaan, MKN hanya melakukan pembinaan dalam tugas pelaksanaan Notaris. Sedangkan MPN melakukan pembinaan dalam tugas pelaksanaan Notaris, Kode Etik Notaris, dan perilaku Notaris di luar jabatan Notaris. *Kedua*, pembinaan yang dilakukan MKN dan MPN terhadap Notaris masih belum sempurna karena masih belum jelas kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dalam hal bagaimana seharusnya pembinaan yang harus dilakukan dilakukan MPN dan MKN serta batasan-batasan di antara kedua badan tersebut dalam melakukan pembinaan.

Kata-kata Kunci: Pembinaan; majelis kehormatan notaris; majelis pengawas notaris

Pendahuluan

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJNP) diatur Notaris adalah pejabat umum yang mempunyai kewenangan untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya dalam membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau undang-undang lainnya. Artinya bahwa tidak hanya UUJNP yang mengatur kewenangan Notaris, melainkan kewenangan Notaris dapat diatur dengan undang-undang lainnya.

Kewenangan-kewenangan yang diberikan kepada Notaris berdasarkan Pasal 15 ayat (1) UUJNP diatur bahwa Notaris bewenang dalam membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan atau yang dikehendaki oleh pihak yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan aktam menyimpan akta memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya pada waktu pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.¹

Perubahan Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN) diatur pembentukan Majelis Kehormatan Notaris (selanjutnya disebut MKN) pada Pasal 66 ayat (1) UUJNP yaitu menjelaskan untuk kepentingan proses peradilan, Penyidik, Penuntut Umum, atau Hakim dengan persetujuan MKN berwenang mengambil fotokopi minuta akta atau protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris dan untuk memanggil Notaris hadir dalam suatu persidangan yang berkaitan dengan protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris atau akta juga harus dengan persetujuan. Pasal 1 ayat (1) PermenKumHam No. 7 Tahun 2016 tentang Majelis Kehormatan Notaris diatur MKN adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakan pembinaan Notaris dan kewajiban memberikan atau menolak untuk kepentingan penyidikan dan proses peradilan, atas pengambilan fotokopi Minuta Akta dan pemanggilan Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan Akta atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan. Artinya bahwa dari pasal tersebut MKN mempunyai kewenangan untuk melakukan pembinaan kepada Notaris.

¹ Habid Adjie, *Penafsiran Tematik Hukum Indonesia: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentanng Jabatan Notaris*, Cetakan Pertama, Reflika Aditama, Bandung, 2015, hlm. 1.

Pasal 18 ayat 20 PermenKumHam No. 7 Tahun 2016 tentang MKN diatur Majelis Kehormatan Wilayah (selanjutnya disebut MKNW) mempunyai fungsi melaukan pembinaan dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan Notaris dalam menjalankan profesi jabatannya. Selanjutnya mempunyai fungsi pembinaan untuk memberikan perlindungan kepada Notaris terkait dengan kewajiban Notaris untuk merahasiakan aktanya.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUJN diatur bahwa Majelis Pengaws Notaris (selanjutnya disebut MPN) yang selanjutnya Majelis Pengawas adalah suatu badan yang memiliki kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris. Melihat penjelasan dari UUJN tentang Majelis pengawas Notaris pada Pasal 67 ayat (1) UUJN pengawasan dimaksud dalam ketentuan ini termasuk pembinaan yang dilakukan oleh menteri terhadap Notaris. Artinya bahwa MPN juga mempunyai kewenangan yang sama dengan MKN dalam melakukan pembinaan terhadap Notaris.

Perbedaan interprestasi dalam konteks hukum atau suatu perundang-undangan sering terjadi antar ahli hukum.² Dalam hal ini MKN dan MPN secara normatif sama-sama memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan Notaris. Pengawasan pada dasarnya merupakan memeriksa dan memastikan apakah sesuatu yang sudah direncanakan berjalan dengan sebagaimana mestinya atau tidak, dan apakah suatu pekerjaan dijalankan sebagaimana mestinya atau tidak, serta apakah kualitas produk pekerjaan sesuai dengan standar atau tidak.³

Pembinaan adalah salah satu cara untuk memperbaiki dan untuk meningkatkan suatu hal yang lebih bagus dan baik lagi dari sebelumnya, tujuannya adalah untuk meningkatkan sesuatu yang lebih baik apabila ada Notaris yang masih belum menjalankannya dan dala produknya masih ada yang kurang baik. Notaris dalam melaksanakan tugas jabatannya masih banyak yang melakukan pelanggaran, oleh karena itu badan MKN dan MPN diberikan kewenangan untuk melakukan perbaikan yang lebih baik dengan cara melakukan pembinaan agar terciptanya Notaris yang profesional, akan tetapi dua lembaga ini secara normatif dalam peraturan perundang-undangan mempunyai kewenangan pembinaan. MPD terdiri dari Majelis Pengawas Daerah (selanjutnya disebut MPD) yang berkantot di Kabupaten/Kota, Majelis Pengawas Wilayah (selanjutnya disebut MPW) yang berada di Ibu Kota Provinsi. Majelis Pengawas Pusat (selanjutnya disebut MPP) yang berada di Ibu Kota Provinsi. Majelis Pengawas Pusat (selanjutnya disebut MPP) berada di Ibu Kota Negara. Sementara MKN terdiri dari Majelis Kehormatan Notaris Pusat (selanjutnya disebut MKNP)

²Bambang Sutiyoso, *Aktualitas Hukum dalam Era Reformasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 53-54.

³ Harahap Sofyan Safari, *Sistem Pengawasan Manajemen*, Quantum, Jakarta, 2001, hlm. 10.

berada di Ibu Kota Negara, Majelis Kehormatan Wilayah (selanjutnya disebut MKNW) berada di Ibu Kota Provinsi. Maka dari itu penulis ingin mengetahui bagaimanakah pembinaan MPN dan MKN dalam melakukan pembinaan terhadap Notaris di Kota Yogyakarta.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka rumusan masalah yang diteliti 1 sebagai berikut. *Pertama*, apa perbedaan Majelis Kehormatan Notaris dan Majelis Pengawas Notaris dalam melakukan pembinaan terhadap Notaris berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 atas perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris di Kota Yogyakarta? *Kedua*, bagaimanakah Majelis Kehormatan Notaris dan Majelis Pengawas Notaris melakukan pembinaan terhadap Notaris di Kota Yogyakarta?

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian secara umum lahir untuk menemukan jawaban atas masalah yang ada tersebut. Tujuan penelitian dalam penulisan ini adalah untuk mengetahui: *pertama*, perbedaan Majelis Kehormatan Notaris dan Majelis Pengawas Notaris melakukan pembinaan di Kota Yogyakarta; *Kedua*, pembinaan Majelis Kehormatan Notaris dan Majelis Pengawas Notaris dalam melakukan pembinaan terhadap Notaris berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 atas perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris di Kota Yogyakarta.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian normatif yang didukung dengan keterangan dari narasumber. Sutadnyo Wigyosubroto memberikan istilah penelitian normatif dengan penelitian doktrinal adalah penelitian terhadap suatu hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah perundang-undangan yang berdasarkan doktrin positivisme.⁴ Penelitian ini meneliti terkait dengan konsep peraturan-peraturan yang ada kaitannya dengan pembinaan Notaris oleh MKN dan MPN secara normatif dengan didukung oleh pendapat-pendapat keterangan dari narasumber untuk mengetahui pembinaan terhadap Notaris di Kota Yogyakarta. Metode dalam pendekatan yang digunakan penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan⁵ dan pendekatan konseptual.⁶

⁴ Joenadi Efendi dan Jihny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pramedia Group, Jakarta, 2018, hlm. 129.

⁵ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 58.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Perbedaan MKN dan MPN dalam Melakukan Pembinaan terhadap Notaris

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dikenal istilah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yaitu adalah badan atau pejabat yang melakukan urusan pemerintahan berdasarkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat melakukan urusan pemerintahan.⁷ Bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintah adalah kegiatan yang bersifat eksekutif, dan yang dimaksud dengan pemerintah adalah keseluruhan kegiatan yang menjadi tugas dengan dilaksanakan oleh Badan dan Jabatan (Pejabat) Tata Usaha Negara (TUN) yang merupakan bukan dari pembuat peraturan dan mengadili.

Pada dasarnya yang memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan pemeriksaan serta melakukan pembinaan kepada Notaris adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut MenKumHam), dalam pelaksanaannya Menteri membentuk MKN dan selanjutnya disebut MPN yang memiliki kewenangan masing-masing.

Secara teoretik Indroharto mengemukakan kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu Atribusi, Delegasi dan Mandat. Atribusi adalah suatu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintahan yang sudah ada maupun yang baru, sementara delegasi merupakan suatu penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah kepada organ yang lain.⁸ Delegasi adalah suatu penyerahan sebagai, jadi kewenangan yang telah diberikan tersebut tanggung jawabnya juga berpindah kepada penerima wewenang, berbeda dengan mandat, tidak terjadinya suatu pemberian wewenang baru ataupun pelimpahan wewenang dan Badan Atau Pejabat TUN yang lain, tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat tidak berubah kepada penerima mandat.

Demikian dari penjelasan di atas bahwa wewenang untuk melakukan pembinaan terhadap Notaris secara atributif ada pada MenKumHam sebagaimana dalam UUJN/UUJNP. Oleh karena itu membawa konsekuensi terhadap MPN dan MKN pula sebagai Badan atau Jabatan TUN. Dengan demikian bahwa MPN dan MKN yaitu sebagai:

1. Melaksanakan urusan pemerintah
2. Badan atau Pejabat TUN
3. Berdasarkan perundang-undangan, yaitu melakukan pembinaan kepada Notaris sesuai dengan UUJN/UUJNP.

⁶ *Ibid.*

⁷Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 64.

⁸ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 104.

Dalam pengertian hukum tata negara, kewenangan (*authority, gezag*) yang mengandung arti bahwa kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan orang tertentu ataupun suatu bidang tertentu dalam suatu pemerintahan.⁹ Secara etimologis kata wewenang berasal dari kata dasar “*wenang*” merupakan terjemahan dari *Competentie* atau *bevoegheid* serta *gezag* dari bahasa belanda. Artinya bahwa kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu. Dalam kewenangan itu terdapat wewenang-wewenang, wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum¹⁰ oleh karena itu wewenang itu identik dengan dengan kekuasaan.

Terdapat beberapa badan yang diberikan kewenangan pembinaan dan pengawasan kepada Notaris, lembaga yang mengawasi dan melakukan pembinaan terdiri dari, MKN, MPN, dan Dewan Kehormatan Notaris. Salah satu dasar hukum yang mengatur tentang pembinaan terhadap Notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya ada pada Pasal 1 ayat (6) UJJP diatur bahwa Majelis Pengawas adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris. MPN melakukan pengawasan dan pembinaan dengan kegiatan yang bersifat preventif dan kuratif termasuk kegiatan pembinaan yang dilakukan oleh MPN terhadap Notaris, artinya bahwa ada tiga tugas yang harus dilaksanakan oleh MPN yaitu:

1. Pengawasan preventif
2. Pengawasan kuratif
3. Pembinaan

Kamus Besar Bahasa Indonesia pengawasan berasal dari kata dasar awas yang memiliki arti bahwa memperhatikan baik-baik, tajam penglihatan, pengawasan adalah penilikan dan penjagaan.¹¹ Selanjutnya menurut P Nicolai, pengawasan adalah suatu langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan.¹²

Pembinaan secara etimologi berasal dari kata bina. Pembinaan adalah suatu proses, pembuatan, cara pembinaan, pembaharuan, usaha, dan tindakan atau kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil dengan baik.¹³ Selanjutnya menurut Ahmad Taneh, pembinaan merupakan bantuan dari

⁹SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2003 hlm. 123.

¹⁰ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 27.

¹¹Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 104.

¹² Ridwan HR. “*Hukum Administrasi...*, *Op. Cit.*”, hlm. 311.

¹³ Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.

seseorang atau sekelompok orang untuk tujuan terhaap orang ataupun sekelompok orang melalui materi pembinaan agar dapat mengembangkan keahlian dan kemampuan demi terciptanya keinginan sesuai yang diharapkan.¹⁴

Melihat dari penjelasan di atas bahwa MPN dan MKN sama-sama memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan kepada Notaris, tetapi tidak terdapat penjelasan pembinan yang bagaimana harus dilakukan MPN dan pembinaan yang dilakukan oleh MKN. Berdasarkan hasil dari wawancara kepada Bapak Firdauz, Pembinaan yang dilakukan oleh MPD di Kota Yogyakarta adalah melakukan pengawasan termasuk pembinaan terhadap Notaris dalam hal mencegah Notaris melakukan pelanggaran kode etik Notaris dan melanggar pelaksanaan tugas jabatan Notaris, pembinaan itu dilakukan apabila ada laporan dari masyarakat atau pada saat dilakukan pemeriksaan secara berkala mengenai protokol Notaris.¹⁵

Pembinaan kepada Notaris bisa dilakukan ketika ada seminar-seminar dan diskusi-diskusi, pembinaan yang terkait dengan pelaksanaan tugas jabatan Notaris dan perilaku Notaris yang bisa mempengaruhi pelaksanaan jabatan Notaris serta kode etik Notaris. Artinya tidak hanya pembinan terkait dengan jabatan Notaris saja dilakukan pembinaan oleh MPN tetapi juga dilakukan pembinaan terkait dengan agar Notaris mematuhi kode etik Notaris.

Sementara pembinaan yang dilakukan oleh MKN Derah Istimewa Yogyakarta berdasarkan hasil dari wawancara kepada Bapak Mustofa bahwa pembinaan yang dilakukan oleh MKN hanya sebatas terkait dengan pembinaan pelaksanaan tugas jabatan Notaris saja, tidak masuk ranah Kode Etik dan perilaku Notaris, dan pembinaan dilakukan dengan mendatangi Notaris-notaris menanyakan kepada Notaris apakah ada yang merasa kesulitan atau tidak dengan tugas jabatannya atau dengan melakukan monitoring dan evaluasi, MKN datang ke Notaris-Notaris menanyakan apakah ada kesulitan dan masalah, jika ada akan dilakukan pembinaan, pembinaan terhadap Notaris ketika notaris diperiksa di duga melakukan pelanggaran tugas dan jabatannya ketika dipanggil penyidik, MKNW bersedia untuk melakukan pendampingan apabila diminta oleh Notaris yang bersangkutan.¹⁶

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa MPN dalam hal ini MPD melakukan pembinaan terkait dengan Kode Etik Notaris, perilaku Notaris serta Pelaksanaan tugas jabatan Notaris, sedangkan MKN hanya sebatas

¹⁴Ahmad Tanzeh, *Pengantar Metode Penelitian*, Teras, Yogyakarta, 2009, hlm. 144.

¹⁵ Wawancara Dengan H. M Firdauz Ibnu Pamungkas, Ketua Majelis Pengawas Notaris Daerah Kota Yogyakarta, Pada 15 Mei 2020.

¹⁶ Wawancara dengan Mustofa, Anggota Majelis Kehormatan Notaris Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, Pada 22 April 2020.

pembinaan terkait dengan pelaksanaan tugas jabatan Saja. Pada dasarnya mengenai perbedaan antara MPN dengan MKN tidak secara jelas disebutkan dalam peraturan yang ada. Dalam Pasal 66A ayat (1) UUJNP menerangkan bahwa “dalam melaksanakan pembinaan, Menteri membentuk Majelis Kehormatan Notaris”.

Setelah dibentuknya MKN oleh Menteri berdasarkan PermenKumHam Nomor 7 Tahun 2016 tentang Majelis Kehormatan Notaris tetap tidak ada kejelasan pembinaan yang bagaimana yang harus dilaksanakan oleh MKN, hanya terdapat MKN berfungsi untuk menjaga martabat dan kehormatan Notaris dalam menjalankan profesi jabatannya.

Melihat dari perbedaan kewenangan yang diberikan kepada MPN dan MPD di kota Yogyakarta berdasarkan peraturan perundang-undangan. MPD dalam hal ini yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan dan Pembinaan kepada Notaris, sedangkan untuk MKN adalah MPW yang mempunyai kewenangan dalam melakukan pembinaan di seluruh daerah Istimewa Yogyakarta termasuk Kota Yogyakarta.

Dari penjelasan diatas perbedaan kewenangan antara MPN dan, MPN, khusus MPN, sudah jelas melakukan pembinaan dan pengawasan terkait dengan perilaku, kode etik dan pelaksanaan tugas jabatan Notaris, tetapi MKN belum jelas pembinaan seperti apa yang harus dilakukan kepada Notaris, jika dalam rangka pembinaan untuk menjaga harkat martabat Notaris tentu juga melakukan pembinaan yang sama dengan MPN yaitu juga melakukan pembinaan terkait dengan Perilaku, kode etik dan pelaksanaan Jabatan Notaris.

Menurut Rodliyah Anggota MKN di Mataram, dalam tesis Evi Avita Maya, apabila dicermati bahwa MKN dalam memberikan pembinaan hanya sewaktu Notaris tersebut tersangkut masalah hukum saja, di sanalah peran MKN dalam memberikan pembinaan, karena sebenarnya peran MKN itu hanya sebatas memberikan persetujuan atau Penolakan Notaris tersebut dapat diperiksa oleh penyidik atau tidak, dalam prakteknya biarpun tugas MKN hanya memberikan persetujuan atau penolakan dalam proses penyidikan tapi hal tersebut sangat sulit MKN untuk menyelesaikan tugasnya di karenakan besarnya wilayah tugas yang diemban oleh MKN.¹⁷

Penjelasan di atas membuktikan bahwa untuk pembinaan terhadap Notaris masih rancu dan tidak jelas, ada yang mengatakan bahwa melakukan pembinaan hanya ketika Notaris tersangkut masalah hukum saja ada yang mengatakan

¹⁷ Evi Apita Maya, Kedudukan dan Kewenangan Majelis Kehormatan Notaris dalam Pembinaan Terhadap Notaris, Magister Kenotariatan Universitas Mataram, *Jurnal Ius Kajian Hukum dan Keadilan*, No Vol 2 Agustus 2017, hlm. 259.

bahwa melakukan pembinaan dilakukan sebelum Notaris tersangkut masalah hukum.

Pembinaan yang Dilakukan MKN dan MPN terhadap Notaris di Kota Yogyakarta

Pembinaan terhadap Notaris berdasarkan yang diatur dalam UUJN pembinaan MKN dan MPN telah terjadi tumpang tindih kewenangan, hal tersebut bisa dilihat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (6) UUJNP dengan Pasal 66A UUJNP, dalam ketentuan tersebut dijelaskan MPN memiliki dua kewenangan, yaitu kewenangan pembinaan dan kewenangan pengawasan, sedangkan pembinaan yang dilakukan oleh MKN sebagaimana diatur dalam Pasal 66A UUJNP juga diberikan kewenangan dalam pembinaan terhadap Notaris, kesamaan norma tersebut menyebabkan kekaburan norma terkait batasan kewenangan pembinaan mana yang dimiliki oleh MKN dan MPN tersebut.

Hasil wawancara, MPN dalam melakukan pembinaan kepada Notaris meliputi perilaku Notaris beserta pelaksanaan Jabatan Notaris, dan melakukan pembinaan agar melaksanakan ketentuan yang diatur dalam Kode Etik Notaris. Pembinaan yang baik terhadap Notaris akan menghasilkan Notaris yang baik, profesional dan akan membuat Notaris mengingat tugas dan kewajibannya dengan tidak membuat suatu kesalahan dan terus berhati-hati dan teliti dalam menjalankan tugasnya demi menjaga martabat dan kehormatan Notaris sebagai pejabat kepercayaan. Pembinaan MPN terhadap Notaris terkait dengan Kode Etik Notaris memunculkan suatu hal yang tidak pantas, karena DKN berwenang dalam melakukan pembinaan kepada Notaris, hal tersebut dapat dilihat sebagaimana pada Pasal 1 ayat (8) b Kode Etik Notaris bahwa DKN salah satu kewenangan yang diberikan adalah melakukan kegiatan pembinaan, bimbingan, pengawasan, pembenahan anggota dalam menjunjung tinggi kode etik tetapi juga dapat memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran kode etik yang sifatnya internal atau yang tidak berkaitan langsung dengan masyarakat, mengenai perilaku Notaris itu sendiri.

Sidharta berpendapat bahwa Kode Etik profesi adalah seperangkat perilaku pedoman yang wajib untuk di taati dalam rangka mengemban suatu tugas profesi.¹⁸ Selanjutnya Notaris harus mengedepankan moral dalam menjalankan profesinya, yaitu sebagai landasan dasar dalam menjalankan jabatan Profesi, agar tetap berada pada kerangka nilai-nilai moral maka dari itu diperlukan aturan-aturan perilaku.¹⁹

¹⁸ Biniziad Kadafi, *Op. Cit.*, hlm. 8.

¹⁹ Muhammad Adam, *Op. Cit.*, hlm. 45.

Dalam pembinaan kepada Notaris, seharusnya DKN saja yang melakukan pembinaan kepada Notaris dalam hal perilaku Notaris dan kode etik Notaris tanpa dilakukan MPN lagi, karena DKN memahami bagaimana ruang lingkup seluk beluk dari Notaris itu sendiri, DKN memahami apa saja yang menjadi permasalahan di dalam Internal Notaris sendiri sehingga mengetahui bagaimana cara melakukan pembinaan agar Notaris dapat pembinaan yang baik. Lebih lagi MPN adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara alangkah baiknya tidak melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap perilaku Notaris diluar jabatannya dan Kode etik Notaris, karena yang terkandung dalam Kode etik Notaris adalah hal yang bersifat pribadi tidak berkenaan langsung dengan publik atau masyarakat.

Pejabat menampilkan dirinya dalam dua kepribadian, yang pertama selaku pribadi dan yang kedua selaku personifikasi dari organ, yang tunduk pada hukum keperdataan dan juga tunduk pada hukum kepegawaian. Khusus untuk tunduk kepada hukum keperdataan dalam kapasitas sebagai individu atau pribadi.²⁰

Notaris dalam kedudukannya ada saatnya menjadi pejabat umum ada sebagai pribadi sebagai masyarakat biasa, Notaris sebagai Pejabat umum ketika melaksanakan kewenangannya sebagai Notaris terikat kepada Peraturan undang-undang tugas dan Jabatannya, jika tidak dalam melaksanakan kewenangan tugas jabatannya Notaris tidak sebagai Pejabat umum, Notaris adalah sebagai masyarakat biasa. Lebih lanjut Pasal 12 huruf c UUJN menegaskan bahwa salah satu alasan Notaris dapat diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya ketika Notaris melakukan perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat jabatan Notaris.²¹ Penjelasan dari Pasal 12 huruf c UUJN yang dimaksud dengan perbuatan merendahkan kehormatan dan martabat Notaris misalnya berjudi, mabuk, menyalahgunakan narkoba, dan berzina.

Ketentuan Pasal 12 Huruf c UUJN menegaskan bahwa salah satu Notaris dapat diberhentikan secara tidak hormat apabila melakukan perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat Notaris, penjelasan tersebut memberikan batasan bahwa yang dimaksud dengan merendahkan kehormatan dan martabat Notaris misalnya berjudi, mabuk, menyalahgunakan narkotika dan berzina.

Perilaku atau tindak tanduk Notaris yang dilakukan pembinaan oleh MPN di luar pembinaan tugas jabatan Notaris dengan batasan sebagai berikut:

1. Melakukan perbuatan tercela yang bertentangan dengan norma agama, norma adat dan norma kesusilaan

²⁰ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 79

²¹ Habib Adjie, *Memahami Majelis Pengawas Notaris (MPN) dan Majelis Kehormatan Notaris (MKN)*, Reflika Aditama, Bandung, 2017, hlm. 22.

2. Melakukan perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat Jabatan
3. Notaris. Misalnya berjudi, mabuk, menyalahgunakan narkoba, dan berzina.

MPN juga berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan perilaku Notaris yang di luar menjalankan tugas jabatannya sebagai Notaris yang dapat mengganggu atau mempengaruhi pelaksanaan tugas jabatan Notaris. Dalam tataran yang ideal seharusnya MPN melakukan pembinaan dalam tataran perilaku Notaris dalam menjalankan tugas jabatan Notaris saja, karena perilaku Notaris yang berpedoman kepada UUJN memberikan implikasi yang sangat baik dalam melaksanakan tugas jabatan.

Mencermati kewenangan MPN dalam melakukan pembinaan terkait dengan pembinaan pelaksanaan Jabatan Notaris, Kode Etik Notaris dan Prilaku di luar Jabatan Notaris, pembinaan pelaksanaan jabatan Notaris diserahkan saja kepada DKN, karena hal-hal tersebut masuk kepada perbuatan Notaris sebagai pribadi yang tidak menjalankan tugas sebagai pejabat umum, MPN sebagai Pejabat Tata Usaha Negara dalam menjalankan urusan pemerintah seharusnya tidak pantas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan hingga urusan pribadi seseorang yang tidak bersentuhan langsung dengan masyarakat yang tidak bersifat publik.

Selanjutnya kewenangan MKN pada Pasal 20 PermenKumHam Nomor 7 Tahun 2017 tentang MKN kewenangan MKNW berdasarkan keputusan rapat MKN meliputi:

1. Pemeriksaan terhadap Notaris yang dimintakan persetujuan kepada Majelis Kehormatan Notaris Wilayah oleh penyidik, penuntut umum, atau Hakim;
2. Pemberian persetujuan atau penolakan terhadap permintaan persetujuan pengambilan foto kopi minuta akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris; dan
3. Pemberian persetujuan atau penolakan terhadap permintaan persetujuan pemanggilan Notaris untuk hadir dalam penyidikan, penuntutan, dan proses peradilan yang berkaitan dengan akta atau protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris.²²

Penulis berpendapat dari kewenangan yang dijelaskan di atas tidak adanya pengaturan kewenangan mengenai pembinaan MKN terhadap Notaris sebagaimana disebutkan UUJNP bahwa Menteri membentuk MKN untuk melakukan pembinaan. Demikian dari uraian di atas artinya bahwa MKN memiliki kewenangan diantaranya adalah untuk melaksanakan pembinaan

²²Abdul Ghafur Anshori, *Lembaga Kenotariatan...*, Op. Cit., hlm. 51.

kepada Notaris. Selanjutnya, Pasal 18 ayat (1) PermenKumHam 2016 tentang MKN diatur MKNW mempunyai dua tugas, pertama, melakukan pemeriksaan terhadap permohonan yang dilakukan oleh penyidik, penuntut umum, dan hakim. Kedua memberikan persetujuan atau penolakan terkait permintaan dari persetujuan untuk pemanggilan Notaris agar dapat hadir dalam penyidikan, penuntutan dan proses peradilan.

Tugas sebagaimana Pasal 18 ayat (1) PermenKumHam tentang MKN tersebut mempunyai fungsi untuk melakukan pembinaan oleh MKNW dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan Notaris dalam menjalankan jabatannya dan memberikan perlindungan kepada Notaris agar Notaris dapat menjalankan kewajibannya untuk merahasiakan aktanya. Tugas sebagaimana Pasal 18 ayat (1) PermenKumHam di atas, *pertama*, melakukan pemeriksaan atas permohonan yang dilakukan oleh penyidik, penuntut umum, dan hakim, *kedua*, adalah memberikan persetujuan atau menolak terkait atas permintaan dari persetujuan untuk pemanggilan Notaris agar dapat hadir dalam penyidikan, penuntut dan proses peradilan, menurut penulis itu bukan merupakan fungsi dari pembinaan terhadap Notaris. Secara konseptual, pembinaan atau pemberkuasaan yang berasal dari kata *power*, yang artinya kekuasaan atau keberdasayaan, oleh karena itu ide dari pembinaan bersentuhan dengan konsep kekuasaan, kekuasaan sering dikaitkan dan dihubungkan dengan kemampuan individu dalam tujuan membuat individu melakukan apa yang diharapkan. Disamping itu pembinaan juga merupakan proses pembimbingan untuk memperoleh hasil kerja yang baik. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kehormatan disebut dengan pernyataan hormat, yang dihormati, kebesaran, kemuliaan, nama baik, harga diri dan kesucian.²³ Oleh karena itu kehormatan berhubungan dengan nilai hidup manusia itu sendiri yakni harkat martabat dan harga diri manusia.

Penulis berpendapat jika dikaji bahwa MKNW adalah badan yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pembinaan dalam rangka menjaga martabat Notaris, artinya MKN harus melakukan pembinaan tidak hanya sebatas pembinaan kepada tugas dan jabatan Notaris saja, tetapi melakukan pembinaan perilaku Notaris di luar pelaksanaan Jabatan Notaris karena melihat penjelasan pada Pasal 12 UUJNP Huruf c yang dimaksud dengan perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat misalnya berjudi, mabuk, menyalahgunakan narkoba, dan berzina.

Penulis berfikir oleh karena itu apabila ingin melakukan fungsi pembinaan kepada Notaris dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan Notaris harus

²³ Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op. Cit.*, hlm. 404

melakukan pembinaan yang mencegah agar Notaris tidak menyalahgunakan narkoba, dan berzinah, sebenarnya yang dapat merendahkan harkat dan martabat Notaris banyak sekali yang berkaitan juga dengan Kode Etik, sebagaimana Kode Etik adalah aturan mengenai kaidah moral agama, kesusilaan. Tetapi penulis berfikir MKN sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang menjalankan urusan Pemerintah cukup hanya melakukan pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan jabatan Notaris karena sudah ada DKN yang melakukan pembinaan, pembimbingan terkait pembinaan perilaku Notaris yang berada di luar tugas jabatan Notaris. Mustafa menjelaskan pembinaan yang dilakukan oleh MKNW hanya sebatas melakukan pembinaan tentang tugas dan jabatan Notaris saja tidak termasuk dalam ranah privat. Artinya bahwa fungsi pembinaan yang termuat di dalam PermenKumHam Nomor 7 Tahun 2016 tentang MKN belum jelas pembinaan yang seperti apa yang harus dilakukan oleh MKN.²⁴

Demikian menurut penulis jika melihat definisi MPN berdasarkan UJNP dan PermenKumHam No. 7 Tahun 2016 tentang Majelis Kehormatan dua lembaga yang juga sama-sama dibentuk oleh MenKumHam tersebut sama-sama memiliki kewenangan pembinaan terhadap Notaris,.

Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas, maka penelitian ini menyimpulkan bahwa *pertama*, MKN dan MPN dalam melakukan pembinaan terhadap Notaris di Kota Yogyakarta memiliki kesamaan kewenangan pembinaan dan perbedaan, MKN hanya melakukan pembinaan dalam tugas pelaksanaan Notaris. Sedangkan MPN melakukan pembinaan dalam tugas pelaksanaan Notaris, Kode Etik Notaris, dan perilaku Notaris di luar jabatan Notaris. *Kedua*, pembinaan yang dilakukan MKN dan MPN terhadap Notaris masih belum sempurna karena masih belum jelas kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undang dalam hal bagaimana seharusnya pembinaan yang harus dilakukan dilakukan MPN dan MKN serta batasan-batasan di antara kedua badan tersebut dalam melakukan pembinaan.

Saran yang dapat diberikan, *pertama*, kewenangan untuk melakukan pembinaan Notaris disederhanakan menjadi satu Badan saja dalam hal ini Badan MKN. *Kedua*, membuat aturan yang mengatur dengan jelas ruang lingkup pembinaan yang seharusnya dilakukan. *Ketiga*, melakukan perubahan UJNP dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 7 tentang Majelis Kehormatan Notaris.

²⁴ Wawancara dengan Mustofa, Anggota Majelis Kehormatan Notaris Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, Pada 22 April 2020.

Daftar Pustaka

Buku

- Anshori, Abdul Ghofur, *Lembaga Kenotariatan Indonesia Perspektif Hukum Dan Etika*, UII Press, Yogyakarta, 2016.
- Efendi, Joenadi, dan Jihny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pramedia Group, Jakarta, 2018
- Habib, Adjie, *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik Terhadap UUU No 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Reflika Aditama, Bandung, 2014.
- Harahap Sopyan, Syafri Sis,tem *Pengawasan Manajemen*, Quantum, Jakarta, 2001
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- Marbun, SF, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2003
- Sutiyoso, Bambang, *Aktualitas Hukum dalam Era Reformasi*, Raja Grafindo Persada, Jajarta, 2004
- Syamsudin, M, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Tanzeh, Ahmad, *Pengantar Metode Penelitian*, Teras, Yogyakarta, 2009

Jurnal

- Evi Apita Maya, "Kedudukan dan Kewnangan Majelis Kehormatan Notaris dalam Pembinaan Terhadap Notaris", Magister Kenotariatan Universitas Mataram, *Jurnal Ius Kajian Hukum dan keadilan*, No. Vol. 2 Agustus 2017, hlm 259.

Wawancara

- Wawancara dengan H. M Firdauz Ibnu Pamungkas, Ketua Majelis Pengawas Notaris Daerah Kota Yogyakarta, Pada 15 Mei 2020.
- Wawancara dengan Mustofa, Anggota Majelis Kehormatan Notaris Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, Pada 22 April 2020, Pukul 10.34 WIB

Hak Imunitas Dokter Dalam Penyelenggaraan Praktik Medis Di Rumah Sakit

Zulfikri Toguan dan Ricky

Fakultas Hukum Universitas Islam Riau Pekanbaru Indonesia

Jln. Kharudin Nasution Pekanbaru Riau Indonesia

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia

Jln. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta Indonesia

zulfikripohan@gmail.com; rikiriau15@gmail.com

Abstract

In the process of health services, the medical profession is often faced with legal disputes. This is the reason why the doctor's actions against his patients were identified as violating the law. The problems raised in this study are first, how is the immunity rights of doctors in carrying out medical practice in hospitals? Second, what is the procedure for resolving medical disputes by MKDKI and MKEK in an effort to provide legal protection for doctors? The research method used is a normative juridical method with a statutory approach. The results of this study conclude that first, in carrying out medical practice, doctors must fulfill informed consent and medical records as evidence that can free doctors from all lawsuits in the event of suspected malpractice. Second, there is coordination between MKDKI and MKEK for violations of the code of ethics against doctors who are suspected of violating professional standards and standard procedures in providing medical treatment to their patients.

Key Words: Hospital; immunity rights; medical practice

Abstrak

Dalam proses pelayanan kesehatan, profesi dokter sering dihadapkan dengan permasalahan sengketa hukum. Hal ini merupakan sebab atas tindakan dokter yang dilakukan kepada pasiennya teridentifikasi melanggar hukum. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah *pertama*, bagaimana hak imunitas dokter dalam menjalankan praktik medis di rumah sakit?. *Kedua*, bagaimana prosedur penyelesaian sengketa medis oleh MKDKI dan MKEK dalam upaya memberikan perlindungan hukum terhadap dokter? Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa *pertama*, dalam melaksanakan praktik kedokteran, dokter harus memenuhi *informed consent* dan rekam medik sebagai alat bukti yang bisa membebaskan dokter dari segala tuntutan hukum apabila terjadi dugaan malpraktik. *Kedua*, adanya koordinasi antara MKDKI dan MKEK atas pelanggaran kode etik terhadap dokter yang diduga menyalahi standar profesi dan standar prosedur dalam memberikan tindakan medis terhadap pasiennya.

Kata-kata Kunci: Hak imunitas; praktik medis; rumah sakit

Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran merupakan suatu bentuk perlindungan hukum, baik antara pasien dan dokter dalam penyelenggaraan praktik kedokteran. Pengaturan penyelenggaraan praktik kedokteran berlandaskan pada azas ilmiah, manfaat, keadilan, kemanusiaan, keseimbangan, perlindungan serta keselamatan. Hal ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan praktik kedokteran tidak hanya memberikan pelayanan kesehatan semata, tetapi harus mampu memberikan peningkatan derajat kesehatan dengan tetap memberikan perlindungan dan keselamatan pasien. Seorang dokter tidak dapat menjamin kesembuhan pasien, namun setiap dokter senantiasa berupaya meringankan beban pasiennya.¹

Praktik kedokteran merupakan kegiatan dalam penyelenggaraan upaya kesehatan yang memiliki etik dan moral tinggi. Keahlian dokter dinilai melalui pendidikan dan pelatihan, sertifikasi, registrasi dan lisensi, pembinaan, pengawasan serta pemantauan agar penyelenggaraan praktik kedokteran dijalankan dengan baik.² Tanggung jawab hukum dokter dalam penyelenggaraan praktik kedokteran disebabkan oleh kewenangan yang melekat dalam bidang profesinya, baik secara individu maupun kolektif. Kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan hukum dokter dalam menjalankan tugas profesinya untuk melakukan pelayanan terhadap pasiennya yang sedang menderita. Atas dasar kewenangan yang melekat pada tugasnya, dokter tersebut berhak melakukan pengobatan sesuai dengan keahlian dan sesuai bidang keilmuannya.³

Perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan yang semakin pesat saat ini menimbulkan pengaruh buruk bagi pandangan dan cara berpikir masyarakat, khususnya di bidang pelayanan medis. Hal itu terbukti dengan maraknya tuntutan hukum atas kasus dugaan malapraktek oleh pasien yang ditujukan kepada dokter. Kasus-kasus dugaan malapraktek seringkali diberitakan secara berlebihan oleh media massa. Para dokter dianggap tidak bertanggungjawab dan teliti dalam menjalankan profesinya. Padahal belum tentu pemberitaan tersebut menyampaikan hal yang seutuhnya benar, justru hanya menyesatkan masyarakat yang sebenarnya membutuhkan pertolongan medis yang lebih baik.

Proses pelayanan kesehatan profesi dokter sering dihadapkan dengan permasalahan sengketa hukum, karena setiap tindakan yang dilakukan oleh

¹ Adriyati, dkk., *Penyelenggaraan Praktik Kedokteran yang Baik di Indonesia dilengkapi Peraturan Teknis Terkait*, Konsil Kedokteran Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 6.

² Gresnews.com, "Memahami Praktik Kedokteran", diakses dalam <https://www.gresnews.com/berita/tips/108089-memahami-praktik-kedokteran>

³ Makmur Jaya Yahya, *Pelimpahan Wewenang dan Perlindungan Hukum Tindakan Kedokteran kepada Tenaga Kesehatan dalam Konteks Hukum Administrasi Negara*, Cet. Kesatu, PT. Refika Aditama, Bandung, 2020, hlm. 61.

dokter teridentifikasi melanggar hukum atas tindakan yang diberikan kepada pasiennya. Hal demikian membuat pasien melaporkan kepada pihak yang berwenang atas tindakan dokter tersebut.⁴ Dalam rangka membuktikan dugaan adanya tindakan yang tidak sesuai dengan standar operasional prosedur tindakan dokter tentu hal tersebut terlebih dahulu harus dibuktikan kepada MKDKI⁵ (Majelis Kehormatan Disiplin Kedokteran Indonesia) untuk mengetahui apakah dokter tersebut mempunyai kesalahan dalam penerapan disiplin ilmu kedokteran.

Berdasarkan ketentuan di atas, apabila seorang dokter yang menyelenggarakan praktik kedokteran sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, mempunyai STR (Surat Tanda Registrasi), SIP (Surat Izin Praktik), dan memberikan tindakan medis sesuai dengan standar profesi, standar operasional prosedur tindakan medis, serta kebutuhan medis pasien tentunya dokter tersebut memperoleh perlindungan hukum dan mempunyai hak imunitas dalam memberikan pelayanan medis di rumah sakit.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah *pertama*, bagaimana hak imunitas dokter dalam menjalankan praktik medis di rumah sakit dan proses penyelesaian sengketa medis? *Kedua*, bagaimana prosedur penyelesaian sengketa medis oleh MKDKI dan MKEK dalam upaya memberikan perlindungan hukum terhadap dokter?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah *pertama*, untuk mengetahui hak imunitas dokter dalam menjalankan praktik medis di rumah sakit. *Kedua*, untuk mengetahui prosedur penyelesaian sengketa medis oleh MKDKI dan MKEK dalam upaya memberikan perlindungan hukum terhadap dokter.

Meode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif/doktrinal⁶ yang mengkaji kaidah perundang-undangan. Objek dalam

⁴ Hal ini sesuai dengan penjelasan dari Pasal Pasal 66 ayat (3) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran menyatakan bahwa “Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghilangkan hak setiap orang untuk melaporkan adanya dugaan tindak pidana kepada pihak yang berwenang dan/atau menggugat kerugian perdata ke pengadilan”.

⁵ Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran

⁶ Soetandyo Wigjinosobroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, HuMa, Jakarta, 2002, hlm. 147-176.

penelitian ini adalah hak imunitas dokter dalam menjalankan praktik medis di rumah sakit dan prosedural penyelesaiannya. Sumber data yang digunakan adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).⁷ Hasil penelitian kemudian dianalisis dan diuraikan secara deskriptif kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Hak Imunitas Dokter dalam Menjalankan Praktik Medis di Rumah Sakit

Kesehatan merupakan hal yang sangat penting bagi semua orang. Apabila seseorang merasa badannya tidak sehat, maka untuk menyembuhkan penyakitnya akan segera menghubungi dokter⁸ atau pergi ke rumah sakit. Keadaan demikian akan terjalin hubungan terapeutik yaitu hubungan paternalistik/kekeluargaan atas dasar kepercayaan. Hubungan terapeutik sebagai hubungan kontraktual menghasilkan perikatan antara penyedia dan penerima jasa layanan medis. Penyedia layanan medis wajib memberikan prestasinya sedangkan penerimanya wajib memberikan kontra-prestasi, sehingga secara khusus akan berlaku jenis perikatan yang lazim yaitu *inspaning verbintenis* (dokter hanya dituntut untuk memberikan prestasinya berupa “upaya medis” yang layak berdasar teori kedokteran).⁹

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran (UU Praktik Kedokteran), menyatakan bahwa “Praktik kedokteran adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh dokter dan dokter gigi terhadap pasien dalam melaksanakan upaya kesehatan”. Praktik kedokteran diselenggarakan berdasarkan kesepakatan antara dokter dan dokter gigi dengan pasien dalam upaya pemeliharaan kesehatan, pencegahan penyakit, peningkatan kesehatan, pengobatan penyakit, dan pemulihan penyakit. Berdasarkan pernyataan tersebut menunjukkan bahwa hubungan antara dokter dengan pasien tidak ditekankan hasilnya, melainkan upaya semaksimal mungkin sesuai dengan standar profesi medik.¹⁰

Akhir-akhir ini, konflik antara penyedia jasa layanan medis dan penerimanya sering ditemui dalam persidangan. Mereka memilih hukum sebagai acuan sebab hukum memiliki konsep yang jelas, instrumen yang memadai, dan

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetk. Kedua, Prenada Media, Jakarta, 2006.

⁸ Endang Kusuma Astuti, *Transaksi Terapeutik dalam Upaya Pelayanan Medis di Rumah Sakit*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, hlm. 4.

⁹ Setyo Trisnadi, “Perlindungan Hukum Profesi Dokter dalam Penyelesaian Sengketa Medis”, *Jurnal Pembaharuan Hukum* Vol. IV, No. 1, Januari - April 2017, hlm 1.

¹⁰ Ukilah Supriyatin, “Aspek Hukum dalam Penyelenggaraan Praktik Kedokteran dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran”, *Jurnal*, Vol. 6, No. 1- Maret 2018, hlm, 122.

memiliki kekuatan guna melaksanakan keputusannya. Namun, penyelesaian lewat jalur hukum sangat birokratik, membutuhkan waktu lama, dan biaya yang tidak sedikit. Bentuk penyelesaiannya pun sangat kaku dan terkadang dapat menyakitkan salah satu atau bahkan kedua belah pihak yang terkait. Oleh sebab itu, hendaknya jalur hukum dipikirkan sebagai pilihan terakhir setelah upaya lainnya tidak memuaskan.

Setiap dokter dan dokter gigi yang telah menyelesaikan pendidikan dan ingin menjalankan praktik kedokteran harus memenuhi syarat berupa: *pertama*, izin. Dalam hal ini izin yang dimaksud adalah Surat Izin Praktik (SIP). Izin menjalankan praktik memiliki 2 makna:

1. Izin dalam arti memberikan kewenangan secara formil;
2. Izin dalam arti pemberian kewenangan secara materil.

SIP diberikan oleh lembaga yang berwenang, setelah melakukan permohonan tertulis pada lembaga yang berwenang mengeluarkan izin sekaligus didasarkan pada kemampuan untuk melakukan penilaian administratif dan teknis kedokteran. Pengeluaran izin berlandaskan pada azas-azas keterbukaan, persamanaan hak, ketelitian, dan keputusan yang baik. Apabila di kemudian hari ditemukan syarat-syarat yang tidak terpenuhi, maka izin dapat ditarik kembali.

Kedua, memiliki Surat Tanda Registrasi (STR) yang diberikan oleh Konsil Kedokteran Indonesia (KKI) sebagai pengganti terminologi Surat Penugasan (SP) sebagaimana tercantum dalam Pasal 29 ayat (3) UU Praktik Kedokteran. STR diberikan oleh KKI dan berlaku selama 5 tahun serta dapat diperpanjang melalui uji kompetensi. Masa berlaku SIP sesuai STR. Hal ini dimaksudkan dengan bilamana masa berlaku STR habis, maka SIP juga habis sebagaimana sesuai dengan Pasal 29 ayat (4) UU Praktik Kedokteran.¹¹

UU Praktik Kedokteran pada Pasal 50 menyatakan bahwa “dokter dan dokter gigi dalam melaksanakan praktik kedokteran mempunyai hak (a) memperoleh perlindungan hukum sepanjang melaksanakan tugas sesuai dengan standar profesi dan standar prosedur operasional (b) memberikan pelayanan medis menurut standar profesi dan standar prosedur operasional (c) memperoleh informasi yang lengkap dan jujur dari pasien atau keluarganya (d) menerima imbalan jasa *jo* Pasal 27 ayat (1) UU Kesehatan yang menyatakan bahwa “Pendidikan dan pelatihan kedokteran atau kedokteran gigi, untuk memberikan kompetensi kepada dokter atau dokter gigi, dilaksanakan sesuai dengan standar pendidikan profesi kedokteran atau kedokteran gigi. Selain itu, Pasal 29 UU Kesehatan menyatakan bahwa “Dalam hal tenaga kesehatan diduga melakukan

¹¹ *Ibid.*, hlm. 120.

kelalaian dalam menjalankan profesinya, kelalaian tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu melalui mediasi.

Adapun beberapa hal yang harus dilakukan dokter untuk menghindarkan diri dari jeratan hukum ialah berikut. Pertama menggunakan *Informed Consent* merupakan persetujuan yang diberikan oleh pasien atau walinya setelah mendapat informasi tindakan medis yang akan dilakukan terhadap dirinya serta segala resikonya. Dengan kata lain *informed consent* disebut juga sebagai persetujuan tindakan medis. *Informed consent* merupakan bagian dari hak asasi pasien yang memerlukan pelayanan kesehatan yaitu pasien berhak menolak dilakukan suatu tindakan terhadap dirinya atas dasar informasi yang telah diperoleh dari dokter yang akan melakukan sebuah tindakan medis tertentu.¹² Dengan demikian bahwa *informed consent* suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh dokter dalam menjalankan praktik medisnya agar tindakan tersebut terarah dan sesuai dengan prosedur. *Kedua*, menggunakan Rekam Medik. Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 269/MENKES/PER/III/2008 tentang Rekam Medis menjelaskan makna dari rekam medis adalah berkas yang berisi catatan dan dokumen tentang identitas pasien, pemeriksaan, pengobatan, tindakan dan pelayanan lain yang telah diberikan kepada pasien. Catatan-catatan tersebut sangat penting dalam pelayanan bagi pasien karena dengan data yang lengkap dapat memberikan informasi dalam menentukan keputusan dokter, dan dokter gigi dalam menangani pasien. Dengan demikian membuat rekam medis merupakan bentuk perlindungan apabila terjadi sesuatu hal kepada dirinya akibat tindakan tersebut medisnya.¹³

Selain itu, terdapat alasan peniadaan hukuman terhadap dokter yang diduga melakukan malpraktik medis. *Pertama*, resiko medis. Resiko medis adalah suatu keadaan yang tidak dikehendaki, baik oleh pasien, dokter, dan tenaga kesehatan sendiri setelah semaksimal mungkin melakukan penanganan medis. Dengan telah memenuhi standar profesi, standar pelayanan, dan standar operasional prosedur, namun kecelakaan medis mengandung unsur yang tidak dapat dipersalahkan (*verwiltbaarheid*), dicegah, (*vermijtbbaarheid*) dan terjadinya tidak dapat diduga sebelumnya (*verzienbaarheid*). Hal ini juga diperjelas dalam *The oxford illustrated dictionary* bahwa kecelakaan medis atau resiko medis adalah peristiwa yang tidak terduga, tidak sengaja, sehingga dokter dan dokter gigi tidak

¹² Muntaha, *Hukum Pidana Malapraktik Pertanggungjawaban dan Penghapusan Pidana*. Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2017, hlm. 32.

¹³ Sri Siswati, *Etika dan Hukum Kesehatan dalam Perspektif Undang-Undang Kesehatan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm. 109.

dapat dipertanggungjawabkan akibat yang tidak dikehendakinya dalam melakukan pelayanan medis.¹⁴

Kedua, Contribution Negligence. Dokter tidak dapat dipersalahkan dikarenakan kegagalannya dalam penanganan terhadap pasiennya. Hal ini merupakan bentuk konsekuensi dari pasien yang tidak menjelaskan dengan sejujurnya tentang riwayat penyakit yang pernah dideritanya serta obat-obatan yang pernah digunakannya selama sakit atau tidak mentaati petunjuk-petunjuk serta instruksi dokter atau menolak cara pengobatan yang telah disepakati. Dengan kata lain, kesalahan pasien ini dikenal dengan istilah *contribution negligence* atau pasien turut bersalah. Kejujuran serta mentaati saran dan instruksi dokter ini dianggap sebagai kewajiban pasien terhadap dokter dan terhadap dirinya sendiri.¹⁵

Ketiga, Respectable Minority Rules & Error Of (in) Judgment. Bidang kedokteran merupakan suatu bidang yang sangat kompleks, seperti dalam suatu upaya pengobatan sering terjadi ketidaksepakatan atau sependapat yang sama tentang terapi yang cocok terhadap suatu situasi medis khusus.

Ilmu medis adalah suatu seni dan sains, di samping teknologi yang dimatangkan dalam pengalaman. Dengan demikian, cara pendekatan terhadap suatu penyakit antara satu dokter dengan yang lainnya bisa berlainan, namun tetap harus berdasarkan ilmu pengetahuan yang dapat dipertanggungjawabkan. Berdasarkan keadaan di atas munculah suatu teori hukum oleh pengadilan yang disebut *respectable minority rule*, yaitu seorang dokter tidak dianggap berbuat lalai apabila ia memilih dari salah satu dari sekian banyak cara pengobatan yang diakui. Kekeliruan dokter memilih alternatif tindakan medik pada pasiennya, maka muncul teori baru yang disebut *dengan error of (in) judgment* atau bisa disebut dengan *medical judgment* atau *medical error*, yaitu pilihan tindakan medis dari dokter yang telah didasarkan pada standar profesi ternyata pilihannya keliru. Selain itu terdapat pula teori lain yakni *Volenti Non Fit Iniura* Atau *Asumption Of Risk Volenti Non Fit Iniura* atau *Asumption of Risk Asumption of Risk* merupakan doktrin lama dalam ilmu hukum yang dapat pula dikenakan pada hukum medis, yaitu suatu asumsi yang sudah diketahui sebelumnya tentang adanya resiko medis yang tinggi pada pasien apabila dilakukan suatu tindakan medis padanya. Apabila telah dilakukan penjelasan selengkapnyanya kepada pasien atau keluarga (*informed consent*), disetujui, dan diketahui apabila terjadi resiko yang telah diduga sebelumnya, maka dokter tidak dapat dipertanggungjawabkan

¹⁴ Makmur Jaya Yahya, *Pelimpahan Wewenang...*, Op. Cit., hlm. 208.

¹⁵ Michel Deniel Mangkey, "Perlindungan Hukum terhadap Dokter dalam Memberikan Pelayanan Medis", *Jurnal Lex et Societatis*, Vol. II, No. 8, 2014, hlm. 17.

atas tindakan medisnya. Selain itu, doktrin ini juga dapat diterapkan pada kasus pulang paksa (pulang atas kehendak sendiri walaupun dokter belum mengizinkan), maka hal semacam itu membebaskan dokter dan rumah sakit dari tuntutan hukum.

Doktrin lain ialah *Res Ipsa Loquitur* yang berkaitan secara langsung dengan beban pembuktian (*onus, burden of proof*), yaitu pemindahan beban pembuktian dari penggugat (pasien atau keluarganya) kepada tergugat (tenaga medis). Terhadap kelalaian tertentu yang sudah nyata dan jelas, sehingga dapat diketahui seorang awam atau menurut pengetahuan umum antara orang awam atau profesi medis atau kedua-duanya, bahwa cacat, luka, cedera atau fakta sudah jelas nyata dari akibat kelalaian tindakan medik dan hal semacam ini tidak memerlukan pembuktian dari penggugat, akan tetapi tergugatlah yang harus membuktikan bahwa tindakannya tidak masuk kategori lalai atau keliru.¹⁶

Prosedur Penyelesaian Sengketa Medis Oleh MKDKI dan MKEK dalam Upaya Memberikan Perlindungan Hukum terhadap Dokter

Majelis Kehormatan Disiplin Kedokteran Indonesia (MKDKI) dibentuk berdasarkan amanah Pasal 55 ayat (1) UU Praktik Kedokteran yang menyebutkan bahwa untuk menegakkan disiplin dokter dan dokter gigi dalam penyelenggaraan praktik kedokteran dibentuk MKDKI. Lembaga ini berwenang untuk menentukan ada tidaknya kesalahan yang dilakukan oleh dokter dan dokter gigi dalam penerapan disiplin ilmu kedokteran dan kedokteran gigi dan menetapkan sanksi.¹⁷

Apabila dalam tindakan medis yang dilakukan oleh dokter diduga terjadi kesalahan dan mengalami kerugian terhadap pasien, hal tersebut harus dibuktikan terlebih dahulu di MKDKI Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 64 huruf (a) yang menyatakan bahwa "*MKDKI bertugas, menerima pengaduan, memeriksa dan memutuskan kasus pelanggaran disiplin dokter dan dokter gigi yang diajukan*". Selanjutnya, dalam hal pengaduan diatur di dalam Pasal 66 ayat (1) yang menyatakan bahwa yang dapat mengadukan ke MKDKI adalah setiap orang yang mengetahui atau kepentingannya dirugikan atas tindakan dokter/dokter gigi dalam menjalankan praktik kedokteran. Adapun tata cara pengaduan yang harus dilakukan oleh pasien sebagaimana yang diatur dalam Pasal 66 ayat (2) bahwa pengaduan sekurang-kurangnya harus memuat yaitu, identitas pengadu, nama dan alamat tempat praktik dokter/dokter gigi, serta waktu tindakan dilakukan serta alasan tindakan. Pasien juga mempunyai hak untuk melakukan

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 18.

¹⁷ Sri Siswati, *Etika dan Hukum Kesehatan...., Op. Cit.*, hlm. 147.

pengaduan kepada pihak yang berwenang sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 66 ayat (3) yang menyatakan bahwa tidak menghilangkan hak setiap orang untuk melaporkan adanya dugaan tindak pidana kepada pihak yang berwenang dan/atau menggugat kerugian perdata ke pengadilan.

Berdasarkan Pasal 68 UU Praktik Kedokteran menjelaskan apabila dalam pemeriksaan ditemukan pelanggaran etika, maka MKDKI meneruskan pengaduan pada organisasi profesi. Organisasi profesi yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah Majelis Kehormatan Etika Kedokteran (MKEK) yang mempunyai peran menentukan kasus yang terjadi merupakan pelanggaran etika atautkah pelanggaran hukum. Selain itu, mempunyai tugas menegakkan etika profesi kedokteran.

Dalam proses pengaduan kepada MKEK, seorang pasien yang mengalami kerugian akibat tindakan tersebut berdasarkan Pasal 22 ayat (1) huruf a Pedoman Organisasi dan Tata Laksana Majelis Kehormatan Etika Kedokteran menyatakan bahwa “pengaduan dapat berasal langsung oleh pengadu yang mengalami atau menyaksikan sendiri seperti pasien, teman sejawat, tenaga kesehatan lainnya, institusi kesehatan dan organisasi profesi.” Ketentuan pasal tersebut menjelaskan bahwa pihak-pihak yang mengalami kerugian atau menyaksikan akibat tindakan dokter yang melampaui batas kewenangannya, tidak sesuai dengan standar profesi dan standar prosedur operasional, kemudian telah dijatuhkan sanksi disiplin oleh MKDKI, maka dapat langsung mengadukan hal tersebut kepada MKEK.

Berdasarkan Pasal 22 ayat (2) Pedoman di atas menyatakan bahwa “pengaduan dapat disampaikan daring maupun luring melalui IDI cabang atau IDI wilayah atau langsung ke MKEK cabang atau wilayah tempat kejadian perkara kasus aduan tersebut”. Pasal tersebut menjelaskan bahwa pengaduan dugaan tindakan dokter yang melanggar kode etik dapat juga mengadukan kepada Ikatan Dokter Indonesia cabang atau wilayah dimana suatu kejadian perkara terjadi, karena tidak semua daerah mempunyai lembaga MKEK cabang maupun wilayah. Dengan demikian bahwa Ikatan Dokter Indonesia cabang maupun wilayah aduan tersebut disampaikan secara terbuka maupun tertutup kepada Majelis Kehormatan Etika Kedokteran.

Pasal 22 ayat (6) Pedoman Organisasi dan Tata Laksana Majelis Kehormatan Etika Kedokteran menyatakan bahwa pengaduan diajukan secara tertulis dan sekurang-kurangnya harus memuat, identitas pengadu, nama dan alamat tempat praktik dokter, kronologi kejadian yang menjadi dasar aduan, alasan sah pengaduan, bukti-bukti atau keterangan saksi atau petunjuk yang menunjang dugaan pelanggaran etika tersebut. Artinya bahwa pihak-pihak yang merasa dirugikan, baik pasien yang dirugikan akibat tindakan dokter yang tidak sesuai dengan standar profesi dapat mengadukan hal tersebut kepada Majelis

Kehormatan Etika Kedokteran. Apabila dalam hal proses pengaduan tidak lengkap atau tidak sah atau berisi keterangan yang dipandang tidak dapat dipertanggungjawabkan untuk pembinaan pengabdian profesi, majelis pemeriksa dapat menolak, meminta pengadu memperbaiki, melengkapinya, atau membantu menyusun aduan. Selain itu, pemanggilan pengadu dapat dilakukan sampai 3 kali berturut-turut dan jika tiga kali pengadu tetap tidak datang tanpa alasan yang sah, maka pengaduan tersebut dinyatakan batal.

Pasal 23 ayat (1) Pedomanan dan Tata kerja MKEK yang menyatakan bahwa “Setelah proses pengaduan dinilai sah, dilakukan proses penelaahan oleh Ketua MKEK atau majelis pemeriksa yang didelegasikan”. Hal ini berarti bahwa MKEK atau majelis yang didelegasikan mempelajari urutan keabsahan surat pengaduan, saat penelaahan oleh MKEK pengadu diundang dan dijelaskan tentang hak dan kewajiban pengadu, proses kemahkamahannya MKEK, serta dijelaskan prinsip *nebis in idem*, sehingga MKEK hanya memproses lebih lanjut jika pengadu mencabut aduan kelembaga lain.

Berdasarkan Pasal 23 ayat (6) Pedomanan dan Tata kerja MKEK urutan kegiatan penelaahan kasus dilakukan sebagai berikut: a. mempelajari keabsahan surat, b. bila perlu mengundang pasien atau keluarganya, c. pengadu untuk klarifikasi awal pengaduan yang disampaikan, d. bila perlu mengundang dokter teradu dokter teradu untuk klarifikasi awal yang diperlukan, dan e. bila diperlukan, melakukan kunjungan tempat yang diperlukan. MKEK serta pengurus melakukan sidang rapat majelis pemeriksa untuk mempelajari aduan dari pada pasien yang dirugikan atas tindakan tersebut. Apabila telah diperiksa dan ketua MKEK menetapkan pengaduan tersebut layak atau tidak layak untuk disidangkan oleh majelis pemeriksa. Bila layak untuk disidangkan maka ketua MKEK segera membuat surat tugas dan membentuk majelis pemeriksa untuk melaksanakan sidang kemahkamahannya.

Pasal 24 Pedomanan dan Tata kerja MKEK menjelaskan bahwa Persidangan Majelis Pemeriksa atau Devisi Kemahkamahannya MKEK dilakukan setelah selesai proses penelaahan dan persidangan majelis pemeriksa dianggap sah apabila dihadiri oleh seluruh anggota majelis pemeriksa MKEK yang ditugaskan, ketua majelis pemeriksa berhak membuat, menetapkan sanksi, saksi ahli, barang bukti, atau petunjuk lainnya untuk disajikan dalam persidangan MKEK. Dalam hal ini, majelis pemeriksa berhak mengundang pihak-pihak lain yang terkait untuk pembuktian termasuk ketua komite medik, rumah sakit, panitia etik rumah sakit, atau dokter lain sebagai saksi.

Adapun barang bukti sebagaimana disebutkan dalam Pasal 25 Pedomanan dan Tata kerja MKEK meliputi: surat-surat, rekam medik, obat atau bagian obat,

alat kesehatan, benda-benda, dokumen, kesaksian-kesaksian, kesaksian ahli, atau petunjuk yang terkait langsung dalam pengabdian profesi atau hubungan dokter dengan pasien yang masing-masing menjadi teradu dan pengadu atau para pihak. MKEK tidak berwenang melakukan penyitaan atas barang bukti asli yang diajukan oleh masing-masing pengadu dan teradu, maka sesuai dengan Pasal 25 ayat (2) Pedoman ini, pada waktu penelahan atau persidangan, MKEK dapat meminta diperlihatkan, didengarkan, dicopy, dipoto, digandakan atau disimpangkannya barang bukti asli. Dengan demikian, apabila dalam hal barang-barang tersebut merupakan sesuatu yang merupakan dugaan tindak pidana atau perbuatan yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, MKEK berhak meneruskannya kepada pihak yang berwenang.

Pasal 28 ayat (1) Pedoman dan Tata Kerja MKEK menjelaskan Putusan Majelis Pemeriksa MKEK merupakan putusan ketentuan akhir berupa ketetapan bersalah atau tidak bersalah dokter teradu, dengan dinyatakannya melanggar atau tidak melanggar butir sumpah dokter dan pasal-pasal kode etik kedokteran indonesia serta fatwa etik kedokteran. Pasal 28 ayat (2) Pedoman dan Tata Kerja MKEK menjelaskan putusan bersalah yang diikuti pemberian sanksi dan sekaligus memuat bentuk cara, ciri, dan lama pembinaan etik terhadap dokter pelanggar oleh Majelis Pemeriksa Divisi Kemahkamaan MKEK terhadap hasil penelaahan dan persidangan dugaan pelanggaran etika kedokteran terhadap dokter teradu oleh pasien atau keluarganya.

Putusan tentang pelanggaran etik teradu dibedakan atas pelanggaran etik ringan, sedang, atau berat dengan penetapan kategori pelanggaran diputuskan menurut keyakinan majelis pemeriksa yang didasarkan atas pertimbangan, akibat yang ditimbulkan terhadap keselamatan dan kehormatan pasien, teman sejawat dan tenaga kesehatan lainnya, kehormatan profesi kedokteran, rekam jejak dokter teradu, kepentingan umum, iktikad baik dalam turut menyelesaikan kasus, sikap teradu terhadap MKEK dan majelis pemeriksa, motivasi yang menimbulkan kasus, situasi lingkungan yang mempengaruhi kasus, sejawat pembela. Berdasarkan dengan hal itu, MKEK atau majelis pemeriksa memberikan suatu putusan kepada dokter teradu dan memberikan saksi etik profesi dokter, baik sanksi bersifat pembinaan, sanksi bersifat penginsafan tanpa pemberhentian dari keanggotaan, sanksi sementara maupun sanksi bersifat pemberhentian dari anggota tetap.

Penutup

Penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, penyelenggaraan praktik kedokteran oleh dokter dalam melakukan tindakan medis kepada pasiennya haruslah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik

Kedokteran dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Para profesi dokter juga harus berpedoman kepada standar profesi, standar operasional, dan kebutuhan medis pasien. Alasan-alasan peniadaan hukum profesi dokter adalah terdapat resiko medis yang merupakan keadaan yang tidak dikehendaki, baik oleh pasien maupun dokter setelah berusaha semaksimal mungkin dengan telah memenuhi standar profesi. Namun kecelakaan medis ini mengandung unsur tidak dapat dipersalahkan. Rekam medis yang dibuat oleh dokter yang berisi catatan-catatan pasien sebagai bentuk perlindungan hukum bagi dokter, serta *informed consen* sebagai bentuk persetujuan tindakan antara pasien dan dokter.

Kedua, MKDKI adalah lembaga yang berwenang untuk menentukan bahwa ada atau tidaknya kesalahan penerapan disiplin ilmu kedokteran terhadap profesi dokter. Tugas MKDKI adalah menerima pengaduan pasien atau yang mengalami kerugian akibat tindakan dokter yang menyalahi standar profesi dokter. Apabila MKDKI menemukan kesalahan penerapan disiplin akibat tindakan medis yang diberikan oleh dokter tersebut, maka MKDKI berkoordinasi kepada MKEK. Kemudian, MKEK melakukan pemeriksaan terhadap dokter yang diduga menyalahi standar profesi dan standar prosedur dalam memberikan tindakan medis terhadap pasiennya. Apabila pemeriksaan tersebut dokter terbukti melanggar kode etik profesi, maka MKEK memberikan sanksi etik dan tidak menutup kemungkinan adanya pelanggaran hukum yang dilakukan dokter tersebut akan ditindak lanjuti oleh pihak yang berwenang.

Daftar Pustaka

Buku

- Astuti, Endang Kusuma, *Transaksi Terapeutik dalam Upaya Pelayanan Medis di Rumah Sakit*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009.
- Indonesia, Konsil Kedokteran, *Penyelenggaraan Praktik Kedokteran di Indonesia*, Jakarta, 2006.
- Mahmud, Syahrul, *Penegakan Hukum dan Perlindungan Hukum Bagi Dokter yang Diduga Melakukan Medikal Malpraktek*, Karya Putra Darwati, Bandung, 2012.
- Muntaha, *Hukum Pidana Malpraktik Pertanggungjawaban dan Penghapus Pidana*. Sinar Grafka, Jakarta Timur, 2017.
- Siswati, Sri, *Etika dan Hukum Kesehatan dalam Perspektif Undang-Undang Kesehatan*, Jakarta, Rajawali Pers, 2015.
- Wiginosoebroto, Soetandyo, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, HuMa, Jakarta, 2002.

Yahya, Makmur Jaya, *Pelimpahan Wewenang dan Perlindungan Hukum Tindakan Kedokteran Kepada Tenaga Kesehatan Dalam Konteks Hukum Administrasi Negara*, Cet. Kesatu, PT. Refika Aditama, Bandung, 2020.

Jurnal

Mangkey, Michel Deniel, "Perlindungan Hukum Terhadap Dokter dalam Memberikan pelayanan Medis", *Jurnal lex et societatis*, Vol. II, No. 8, 2014.

Trisnadi, Setyo, "Perlindungan Hukum Profesi Dokter Dalam Penyelesaian Sengketa Medis", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. IV No. 1, 2017.

Supriyatin, Ukilah, "Aspek Hukum Dalam Penyelenggaraan Praktik Kedokteran Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran", *Jurnal*, Vol. 6 No. 1, 2018.

Undang-Undang

Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 269/MENKES/PER/III/2008 tentang Rekam Medis

Media Elektronik

Gresnews.com, "Memahami Praktik Kedokteran", diakses dalam <https://www.gresnews.com/berita/tips/108089-memahami-praktik-kedokteran>

Konsekuensi Yuridis Kemajemukan Bangsa Indonesia Terhadap Pembangunan Hukum Nasional

Pandu Runtoko

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia

Jln. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta Indonesia

panduruntoko88@gmail.com

Abstract

Indonesia is a country that upholds a high level of pluralism that spreads in every region. This study examines formulation of two problems: first, what are the factors that cause the plurality of society in Indonesia? Second, how does the plurality of society affect the development of law in Indonesia? This research was conducted with normative juridical method. This study concludes that first, the factors that cause the plurality of Indonesian society include cultural pluralism, ethnicity, customs, geographical conditions, religion, colonization of foreign nations. Second, the organizational principles of society and the principles that arise influence each other's evolutionary processes in the social and moral fields in society.

Key Words: Pancasila; national pluralism; reflective law

Abstrak

Indonesia merupakan suatu negara yang mempunyai tingkat kemajemukan tinggi/pluralisme yang menyebar pada setiap daerah. Penelitian ini mengkaji dua rumusan masalah, *pertama*, apa faktor-faktor yang menyebabkan kemajemukan masyarakat di Indonesia? *Kedua*, bagaimana pengaruh kemajemukan masyarakat bagi pembangunan hukum di Indonesia? Penelitian dengan metode yuridis normatif. Penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, faktor yang menyebabkan kemajemukan masyarakat Indonesia antara lain kemajemukan kebudayaan, suku bangsa, adat istiadat, kondisi geografis, agama, penjajahan bangsa asing. *Kedua*, prinsip-prinsip organisasional masyarakat dan prinsip-prinsip yang timbul saling mempengaruhi proses-proses evolusioner di bidang sosial dan moral dalam masyarakat.

Kata-kata Kunci: Pancasila; kemajemukan bangsa; hukum refleksif

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara yang mempunyai kebudayaan yang beraneka ragam, yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Banyak sekali budaya, suku bangsa, adat istiadat serta tatanan kehidupan masyarakat yang hidup didalamnya. Setiap daerah yang ada di Indonesia memiliki keanekaragaman budaya yang berbeda-beda. Meski banyak sekali perbedaan yang ada di dalam kehidupan bangsa Indonesia ini, hal itu tetap mempunyai suatu tujuan bersama yaitu menciptakan kehidupan bangsa yang adil, makmur, sentosa dan sesuai dengan Pancasila. Seperti tercermin juga pada slogan “Bhinneka Tunggal Ika” yang berarti meskipun berbeda-beda tetapi tetap satu jua. Hal itu mencerminkan bagaimana perbedaan budaya dan suku bangsa yang ada di Indonesia.

Masyarakat Indonesia secara demografis maupun sosiologis merupakan wujud dari bangsa yang majemuk. Ciri yang menandai sifat kemajemukan ini adalah adanya keragaman budaya yang terlihat dari perbedaan bahasa, sukubangsa (etnis) dan keyakinan agama serta kebiasaan-kebiasaan kultural lainnya. Pada satu sisi, kemajemukan budaya ini merupakan kekayaan bangsa yang sangat bernilai, namun pada sisi yang lain keragaman kultural memiliki potensi bagi terjadinya disintegrasi atau perpecahan bangsa. Pluralitas budaya ini seringkali dijadikan alat untuk memicu munculnya konflik suku bangsa, agama, ras dan antargolongan (SARA), meskipun sebenarnya faktor-faktor penyebab dari pertikaian tersebut lebih pada persoalan-persoalan politik, ketidakadilan sosial dan ketimpangan ekonomi. Uni Soviet dan Yugoslavia bisa menjadi cermin untuk memahami kegagalan suatu negara dalam mengelola perbedaan kultural.

Secara konseptual, potensi konflik yang besar dalam masyarakat Indonesia yang majemuk ini disebabkan oleh terbelahnya masyarakat ke dalam kelompok-kelompok berdasarkan identitas kultural mereka. Identitas kultural sebagai perasaan (*emotional significance*) dari individu-individu untuk ikut memiliki (*sense of belonging*) atau berafiliasi dengan kultur tertentu. Masyarakat yang terbelah ke dalam kelompok-kelompok itu kemudian melakukan identifikasi kultural, yaitu menegaskan diri mereka sebagai representasi dari sebuah budaya partikular. Identifikasi kultural ini pada gilirannya akan menentukan mereka ke dalam *ingroup* atau *outgroup*. Bagaimana setiap individu berperilaku, sebagian ditentukan oleh apakah mereka termasuk ke dalam kelompok budaya tertentu atau tidak.

Di dalam sosiologi dikenal istilah *crosscutting cleavage*, yaitu masyarakat yang terkonsentrasi secara eksklusif berdasarkan identitas kulturalnya. *Crosscutting cleavage* ini memudahkan terjadinya penggalangan massa ketika terjadi konflik yang melibatkan anggota-anggota dari kelompok kultural yang

berbeda. Di negeri ini, banyak permukiman warga berdasarkan identitas kelompok kulturalnya masing-masing, misalnya Pecinan, Kampung Arab, Kampung Bali, Kampung Bugis, dan lain-lain. Pada satu sisi, permukiman yang terpusat secara kultural ini akan menciptakan rasa aman sekaligus nyaman bagi para penghuninya, namun pada sisi yang lain, lingkungan permukiman tersebut akan menjadi kontra produktif ketika dihadapkan dengan karakteristik masyarakat Indonesia yang majemuk.¹

Perbedaan budaya dan suku bangsa berarti perbedaan pula berbagai tatanan kehidupan, adat istiadat, dan juga norma-norma hukum yang ada didalamnya. Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan kota yang memiliki keistimewaan di banding kota-kota yang lain yang berada di Negara Indonesia ini. Salah satu bentuk keistimewaan yang dimiliki kota Yogyakarta yaitu pada Pemilihan Gubernur dipilih melalui penetapan, yang dalam hal ini Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta ialah Seorang Raja dari Kasultanan Kraton Ngayogyakarta.²

Negara Indonesia ini merupakan suatu negara yang mempunyai tingkat kemajemukan tinggi/pluralisme yang menyebar pada setiap daerah. Hal itu di buktikan dengan banyaknya budaya yang tersebar di berbagai daerah. Kita tidak pernah bisa memungkiri keadaan Bangsa Indonesia yang beraneka ragam ini membawa banyak sekali konsekuensi yang ada. Salah satunya yaitu berupa konsekuensi yuridis kemajemukan bangsa Indonesia terhadap pembangunan hukum nasional.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini ialah: *pertama*, apa faktor-faktor yang menyebabkan kemajemukan masyarakat di Indonesia? *Kedua*, bagaimana pengaruh kemajemukan masyarakat bagi pembangunan Hukum di Indonesia?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk: *pertama*, mengkaji dan menganalisis konsekuensi yuridis akibat hukum dari kemajemukan bangsa Indonesia terhadap pembangunan hukum nasional untuk mengetahui pengaruh dari aturan hukum yang telah diatur dalam sistem hukum nasional, terhadap kemajuan bangsa Indonesia, mengingat bangsa Indonesia memiliki keberagaman budaya di setiap daerahnya.

¹ Turnomo Rahardjo, "Memahami Kemajemukan Masyarakat Indonesia (Perspektif Komunikasi Antarbudaya)", *Tesis*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2010.

² *SKH Kedaulatan Rakyat*, 10 Agustus 2011, hlm 2

Metode Penelitian

Jenis penelitian normatif, penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).³ Pendekatan penelitian yang digunakan adalah metode pendekatan historis (*historical approach*) dengan tujuan untuk mengungkap materi sejarah yang mempunyai relevansi pada masa sekarang untuk menemukan asas atau doktrin hukum yang dapat menjawab permasalahan hukum pada masa.⁴ Selain itu menggunakan pendekatan Konseptual (*conceptual approach*), pendekatan ini dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada karena belum adanya aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.⁵

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kemajemukan Masyarakat di Indonesia

Ketika kita berbicara kemajemukan maka yang akan terlintas dipikiran kita ialah adanya berbagai macam kebudayaan, suku bangsa, agama, adat istiadat yang hidup di dalamnya. Itu tidaklah salah karena dari situlah kemajemukan itu bermula, apabila suatu negara atau bangsa itu hanya berisikan satu suku bangsa, satu budaya, satu agama, satu adat istiadat maka bangsa itu bukanlah suatu bangsa yang majemuk atau plural, melainkan suatu bangsa yang monoisme. Tapi dewasa ini jarang sekali ditemui Bangsa yang monoisme, bahkan bisa dibilang hampir semua bangsa yang ada di dunia ini merupakan bangsa yang majemuk atau plural. Namun tingkat kemajemukan atau pluralisme antar bangsa itu berbeda-beda. Ada yang mempunyai tingkat kemajemukan yang besar (Indonesia, Perancis, Inggris, dll) namun ada juga yang tingkat kemajemukannya kecil (Israel, Palestina, Arab Saudi, dll). Adanya kemajemukan tersebut tentunya mempunyai faktor-faktor penyebabnya.⁶

Indonesia merupakan Negara Kepulauan yang beraneka ragam budayanya yang tersebar di 34 provinsi. Setiap provinsi di Indonesia memiliki corak kebudayaan, suku bangsa, adat istiadat yang berbeda-beda. Apa yang menjadi kebudayaan, adat istiadat, suku bangsa itu dapat menjadi cerminan atau

³ Mukti Fajar & Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 34.

⁴ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ke 14, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 86.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm.177.

⁶ <https://www.slideshare.net/LestariMoerdijat/kemajemukan-masyarakat-indonesia>, diakses 02 November 2020, Pukul 01.00 WIB

gambaran terhadap tingkah laku dan tatanan kehidupan suatu masyarakat tertentu. Atau dengan bahasa ringannya bahwa adat istiadat, kebudayaan, suku bangsa itu mencerminkan diri, jiwa dan tingkah laku suatu masyarakat tersebut.⁷

Sebagai gambaran, banyak yang bilang kalo masyarakat kota Yogyakarta itu sopan, halus, lemah lembut, dsb. Hal ini sesuai dengan apa yang menjadi ciri dan budaya jawa, dimana di dalam masyarakat Jawa dikenal yang namanya “Ungguh Ungguh / Tata Krama” yang berarti sopan santun. Dengan adanya pemahaman akan kebudayaan jawa tersebut, secara tidak langsung berpengaruh terhadap tingkah laku masyarakat kota Yogyakarta.⁸

Berbagai faktor yang menyebabkan tingkat kemajemukan yang tinggi di Indonesia ialah di karenakan:

1) Kebudayaan

Bangsa Indonesia merupakan Bangsa yang memiliki banyak sekali kebudayaan yang ada dan hidup di dalamnya, kebudayaan Bangsa Indonesia hidup dan tumbuh di dalam jiwa-jiwa setiap tingkatan kehidupan masyarakat. Dimana setiap kebudayaan itu memiliki tatanan kehidupan, adat istiadat maupun norma-norma yang hidup didalamnya. Macam-macam kebudayaan ini tersebar luas diseluruh wilayah Nusantara. Kita sudah mempelajari keragaman suku bangsa di Indonesia. Tiap suku bangsa memiliki adat istiadat dan budaya sendiri. Budaya dan adat istiadat daerah dapat kita jumpai dalam hidup sehari-hari. Maka terbentuklah bermacam-macam adat istiadat dan budaya sendiri.⁹

2) Geografi

Keadaan geografis Indonesia yang terdiri dari lebih 17.580 pulau-pulau besar dan kecil yang tersebar di sepanjang equator lebih kurang 3000 mil dari barat ke timur, dan lebih dari 1000 mil dari utara ke selatan. Indonesia terletak di antara dua samudra yaitu samudra Hindia dan samudra pasifik. Oleh karena itu, letaknya berada di tengah-tengah lalu lintas perdagangan laut antara benua Asia dan benua Australia. Iklim yang berbeda-beda serta struktur yang tidak sama antara berbagai daerah di kepulauan nusantara ini menyebabkan terjadinya perbedaan curah hujan dan kesuburan tanahnya. Menetap di tempat yang berbeda dan terpisah-pisah.

Kehidupan mereka di tiap-tiap daerah sangat bergantung kepada keadaan dan potensi alam lingkungannya. Keadaan Geografi Negara Indonesia yang kepulauan ini, bahkan disebut sebagai Negara Kepulauan karena banyaknya pulau-pula yang dimiliki Bangsa Indonesia ini. Hal ini jelaslah berpengaruh terhadap kemajemukan budaya yang ada. Tingkat kehidupan yang berada di wilayah Pulau Jawa dengan Pulau Sumatra pasti berbeda, bisa dari segi budaya, makanan, pola kehidupan dll. Begitu juga antara

⁷ <https://indomaritim.id/keberagaman-dalam-masyarakat-indonesia/>, diakses 02 November 2020. Pukul 01.30 WIB.

⁸ *Majalah Kabare Jogja*, edisi september 2014, hlm. 12

⁹ www.google.com , *Artikel 20 Februari 2010, Kemajemukan Masyarakat Indonesia*, 07 Maret 2018, Pukul 02.21 WIB

Pulau Papua dengan Pulau Kalimantan dan Pulau Sulawesi pasti sangat berbeda pula seluruh tatanan kehidupan yang ada. Misal apabila di Jawa makanan pokoknya ialah beras, namun untuk penduduk Indonesia bagian Timur (Maluku, Papua dsb) makanan pokoknya ialah Sagu.¹⁰

3) Agama

Pengaruh agama dan kebudayaan Islam yang dibawa oleh pedagang dari Gujarat dan Persia sekitar abad ke-13 penyebarannya sangat cepat dan meluas terutama dikawasan pantai Indonesia. Sampai sekarang di daerah Aceh masih kental nilai-nilai ajaran Islam tertanam di masyarakatnya terbukti dengan adanya gerakan Aceh Merdeka yang menginginkan adanya negara baru yang berdasarkan ajaran Islam. Kedatangan bangsa Barat ke Indonesia mulai dari jalur perdagangan, kolonialisasi, penjajahan dan misi-misi keagamaan. Semua jalur tersebut mempengaruhi dan memperkompleks struktur dan pengelompokan masyarakat Indonesia mulai dari cara memperkenalkan unsur-unsur kebudayaan Barat beserta nilai-nilai agama nasraninya, maupun dengan memodifikasi unsur-unsur yang telah ada di masyarakat Indonesia itu sendiri.¹¹

4) Penjajahan Bangsa Barat

Tidak bisa dipungkiri bahwa Negara Indonesia sudah banyak tercampur dengan kebudayaan asing, hal ini tidak terlepas bahwa Negara Indonesia telah banyak sekali mengalami penjajahan, dari bangsa Portugis, Inggris, Belanda hingga Jepang. Akan banyaknya hal-hal tersebut membawa banyak sekali percampuran kemajemukan yang ada didalam Indonesia.

Pengaruh Kemajemukan Masyarakat bagi Pembangunan Hukum Nasional

Tidak bisa dipungkiri bahwa banyaknya kebudayaan yang ada dan hidup berkembang didalam masyarakat Indonesia secara tidak langsung mempengaruhi hukum adat yang tinggal dan hidup didalam masyarakat tersebut. Selain itu faktor geografis Indonesia yang tersebar dalam berbagai pulau juga sangat mempengaruhi adat istiadat antar suku dan budaya yang ada. Hal ini membuat keberadaan masyarakat adat di Indonesia beraneka ragam dengan tatanan kehidupan yang berbeda-beda antara suatu daerah dengan daerah lainnya. Dan hukum adat yang ada tersebut berpengaruh terhadap pembangunan hukum nasional.

Hingga saat ini masih banyak orang yang beranggapan, bahwa Hukum Adat itu adalah hukum peninggalan masa lalu. Ia selalu berorientasi ke masa lampau dan kurang cocok dengan kehidupan modern masa kini. Pendapat tersebut walaupun tidak sepenuhnya salah, tetapi tidak dapat kita terima sepenuhnya dalam rangka menilai bagaimana berlakunya Hukum Adat dimasa

¹⁰ <https://www.kompasiana.com/elinrachma/5847c4f151f9fd1a0f70dcd6/faktor-penyebab-kemajemukan-di-indonesia?page=all>, *Artikel, Faktor Penyebab Kemajemukan Indonesia*, 02 November 2020, Pukul 02.26

¹¹ Febrinialdi's Blog, *Analisa Kemajemukan Masyarakat Indonesia*, 02 November 2020, Pukul 03.00 WIB

kini, sekalipun Hukum Adat itu bersifat tradisional yang berarti sangat terikat pada tradisi-tradisi lama yang diwariskan oleh nenek moyang kita, namun kita tidak boleh secara tergesa-gesa menarik kesimpulan bahwa Hukum Adat itupun pantang berubah.

Memang terlihat sedikit agak ironis, kalau dikatakan Hukum Adat itu bersifat tradisional dan sekaligus selalu berubah-ubah, karena antara “tradisi dan perubahan” pada umumnya selalu ditempatkan orang pada dua kutub yang saling bertolak belakang. Tradisi selalu menghendaki kelanggengan secara apa adanya, diteruskan menurut apa yang pernah berlaku “dahulu” tanpa perubahan, sedangkan sebaliknya perubahan tidak menghendaki secara turun temurun itu-itu juga, akan tetapi dalam setiap waktu, atau setidaknya-tidaknya dalam waktu yang relatif singkat semuanya harus dirubah dan dibaharui menuju kepada pihak yang lebih baik.

Terhadap pihak yang menyatakan bahwa Hukum Adat itu selalu berorientasi kepada masa lampau sebagaimana yang diungkapkan di atas, Soerjono Soekanto kurang sependapat. Bahwa orientasi Hukum Adat pada masa lampau tidak seluruhnya benar, karena menurut pendapatnya orientasi pada masa lampau dan masa depan merupakan titik batas. Proses orientasi biasanya bergerak antara kedua batas tadi, kadang-kadang bergerak ke masa lampau kadang bergerak ke masa depan¹². Karena itu sulitlah untuk menyatakan bahwa Hukum Adat itu selalu berjalan ketinggalan di belakang perubahan dan modernisasi yang sekarang tengah berlangsung. Hal tersebut tidaklah berarti kita harus mempertahankan secara sepenuhnya Hukum Adat sebagaimana yang telah kita ketahui dimasa lampau.

Hal demikian mengandung banyak bahaya sebagaimana diungkapkan oleh Soerjono Soekanto:

“Apabila Hukum Adat dipertahankan seutuhnya, mungkin akan timbul kecenderungan yang kuat untuk mempertahankan unsur tradisional dalam bentuk aslinya (*conserveren*), tanpa memilah manakah diantara unsur-unsur itu yang mempunyai pengaruh positif dan negative terhadap modernisasi. Hal semacam ini mungkin mengakibatkan terjadinya politik untuk menjauhkan atau menutup masyarakat tradisional dari dan terhadap proses modernisasi yang mungkin datang dari masyarakat lain”.

Karena itu apabila menunjuk bahwa sesuatu itu adalah Hukum Adat, sifatnya perubahan dan perkembangan haruslah diperhatikan, jadi bukan hanya Hukum Adat saja sebagaimana yang diketahui pada masa-masa lampau. Dapatnya Hukum Adat beradaptasi dengan perubahan dan mengikuti proses

¹² Soerjono Soekanto, *Kedudukan dan Peranan Hukum Adat Di Indonesia*, Kurnia Esa, Jakarta, 1982, hlm. 85

modernisasi adalah disebabkan oleh karena sifatnya melekat didalam Hukum Adat itu sendiri. Hukum Adat disamping sifatnya yang tradisional juga mempunyai corak “dapat berubah” dan “mempunyai kesanggupan untuk menyesuaikan diri”.¹³ Sedang menurut istilah Djodjodigoeno Hukum Adat itu mempunyai sifat “dinamik” dan “plastis”.¹⁴

Hukum Adat bersifat hidup dinamis karena ia dapat mengikuti perkembangan masyarakat yang pasti membutuhkan perubahan dalam dasar-dasar hukum sepanjangjalannya sejarah. Hukum bersifat plastich bilamana dalam pelaksanaannya dapat diperhatikan hal-hal yang tersendiri. Sifat plastis ini dapat juga disebut sebagai sifat kelenturan seperti sebuah rotan yang dilentur ke kiri atau ke kanan sesuai dengan kebutuhan dan kemauan kita. Dengan adanya lenturan inilah Hukum Adat menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi yang berkembang.

Dewasa ini perkembangan Hukum Adat tidaklah stagnan atau berhenti namun Hukum Adat senantiasa berkembang mengikuti zaman dan turut serta berpengaruh dalam setiap penciptaan Hukum-Hukum Nasional. Tidak bisa dipungkiri bahwa untuk membuat suatu Peraturan, terutama Peraturan – Peraturan yang diciptakan dalam ruang lingkup kedaerahan (misal Perda, UU Otda, dll.) maka haruslah disesuaikan dengan tatanan kehidupan masyarakat yang ada, karena apabila hal tersebut tidak dilakukan niscaya penerapan hukum tersebut tidak akan dapat terlaksana dengan baik, dalam artian tingkat pemahaman masyarakat tersebut tidak dapat diresapi dengan baik. Dan bahkan akan banyak terjadi pertentangan karena tidak sesuai dengan tatanan kehidupan, kebudayaan adat istiadat maupun kondisi lingkungan yang ada.

Mengenai perkembangan baru yang terjadi dalam Hukum Adat kita, adalah sangat tepat sekali apa yang telah dilukiskan oleh Koesno, bahwa perkembangan itu adalah mencakup pengertian daripada Hukum Adat, Kedudukan Hukum Adat, isi dan lingkungan kuasa atas orang dan ruang. Kiranya dapat diikuti kesimpulan yang telah dibuatnya berkenaan dengan hal tersebut sebagai berikut:

“Mengenai pengertian: perkembangan bermula, dari adat yang mempunyai sanksi, kemudian berkembang menjadi segala keputusan-keputusan yang diambil oleh penguasa adat dalam lingkungan masyarakatnya dalam hubungannya dengan ikatan strukturalmasyarakatnya. Setelah itu Hukum Adat dilihat sebagai hukum yang lahir langsung dari pikirean dan cita-cita serta kebutuhan hukum rakyat Indonesia, pengertian mana akhirnya menjadi hukum yang lahir dari kepribadian bangsa Indonesia, singkatnya hukum asli bangsa kita atau hukum asli Indonesia. Perkembangan ini dalam kenyataannya tidak banyak disadari dan diketahui oleh para sarjana hukum kita”.

¹³ Van Dijk, R. *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Sumur, Bandung, 1964, hlm. 7

¹⁴ Djodjodigoeno, *Asas-Asas Hukum Adat*, Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta 1958, hlm. 7

Kedudukan Hukum Adat ditunjukkan bahwa perkembangannya bermula sebagai suatu Hukum Golongan, yakni dari golongan Bangsa Indonesia asli dan dalam hal-hal tertentu juga golongan timur asing bukan Cina. Sebagai demikian Hukum Adat terlihat sangat beraneka ragam dan banyak sekali karena suku dan golongan rakyat Indonesia asli sangat banyak. Dari kedudukannya sebagai hukum golongan kemudian meningkat sebagai hukum yang membawa bentuknya semangat kebangsaan, untuk kemudian menjadi dasar Hukum Nasional kita. Terhadap hal terakhir ini dapat diberikan catatan bahwa kedudukannya sebagai demikian sejak 1950 sampai 1959 goyah dan dikembalikan lagi sebagai bagian Hukum Nasional yang kurang penting untuk digeser oleh Hukum Kodifikasi ala Barat. Pada 1959 sampai dewasa ini, di bawah naungan Undang-Undang Dasar 1945, kedudukannya tersebut dikembalikan tetapi dalam 1966 sebutannya diganti dengan Pancasila, atau tegasnya Hukum Pancasila. Tentang kedudukan hukum Adat yang demikian inipun tidak semua Srijana Hukum sependapat.

Isi dan lingkungan kuasanya atas orang dan ruang, perkembangan yang dapat dicatat ialah pada mulanya diisi dengan taraf ilmu pengetahuan sesuai dengan waktunya, dengan ketentuan-ketentuan yang letaknya pada taraf kebiasaan-kebiasaan dari golongan atau suku-suku yang ada. Dari sini kemudian ditarik lebih jauh lagi yakni kepada asas-asas yang terakhir mulai diarahkan kepada nilai-nilai hukum yang hidup di dalam masyarakat. Semakin abstrak pengisiannya semakin luas daya mencakup lingkungan kuasa atas orang dan ruangnya sehingga akhirnya dapat berlaku Nasional.¹⁵ Betapa berpengaruhnya keanekaragaman budaya dan geografi luas lingkungan bangsa Indonesia terhadap perkembangan Hukum Nasional.

Kita tahu bahwa negara Indonesia mayoritas penduduknya beragama Islam, dengan adanya kenyataan tersebut tidaklah salah apabila dalam pembentukan hukum maupun penciptaan hukum yang ada di Indonesia ini tidak jauh-jauh korelasinya bagi umat muslim. Dan bisa juga dikatakan dalam pembuatan hukum tersebut senantiasa berpatokan pada ajaran Agama Islam, hal ini bisa dimaklumi karena banyak orang-orang hukum maupun orang yang berwenang membuat aturan itu memeluk Agama Islam. Dengan berpijak pada teras kehidupan religi umat Islam dari masa ke masa terutama masa kelahirannya, akan diperoleh suatu gambaran kehidupan social cultural pada masyarakat muslim bahwa dengan hukum agamanya mereka dapat ditasbihkan bagai sepasang mata koin yang tidak bisa terpisahkan. Hukum Islam bagi penganutnya tidak hanya

¹⁵ Moh. Koesno, *Perkembangan Hukum Adat Setelah Perang Dunia II Dalam rangka Pembaharuan hukum Nasional*, Dalam BPHN, Simposium Sejarah hukum, Binacipta, Bandung, 1976, hlm. 115-116.

merupakan sumber hukum dari segala hukum, namun juga tidak diragukan nilai keadilan dan kebenarannya sehingga pada akhirnya dianggap sebagai hukum tertinggi dari segala hukum yang ada.

Pandangan tersebut dipantulkan oleh nur pondasi iman bahwa hukum Islam bersumber dari Wahyu Illahi, bukan bersumber dari olahan akal manusia. Sebab bagaimanapun tidak bisa disangkal bahwa hukum yang dibentuk sebagai hasil rasio manusia seringkali berbenturan antara yang satu dengan yang lainnya. Sepanjang sejarah perkembangan hukum, perdebatan hukum hasil olahan rasio manusia tidak pernah berakhir, sementara hukum yang berasal dari Tuhan tidak dapat dicemari oleh suatu pergeseran nilai, senantiasa sesuai dengan perkembangan peradaban manusia dalam berbagai ruang dan waktu. Oleh karena itu, sejalan dengan ditaatinya hukum Islam oleh penganutnya, pada dasarnya secara historis proses pemecahan masalah umat Islam yang merujuk kepada ketentuan hukum Islam secara faktual telah berjalan di Indonesia sejak tersiarnya agama Islam di Indonesia.

Hal tersebut antara lain karena diimperatiskan oleh syariat Islam yang sarat tertuang dalam Al-Quran dan As-Sunnah agar umat Islam harus berpijak pada hukum yang ditetapkan oleh Allah SWT dibarengi ancaman bagi yang keluar dari Hukum Allah akan mendapat sebutan sebagai orang kafir, fasik, zalim dan sebagainya sebutan yang sangat tercela. Pada sisi lain juga juga ditemukan syariat Islam yang menyatakan bahwa jika ada tiga orang muslim, kemudian dua diantaranya berselisih, maka yang ketiga haruslah tampil menjadi hakim bagi mereka. Oleh karena itulah jika diantara orang Islam terjadi perselisihan, pada umumnya mereka mengadukan perselisihan itu kepada orang yang dianggap dapat memecahkan persoalan dengan landasan hukum agama yaitu para alim ulama atau sesepuh agama.

Diilhami oleh kenyataan sosial kultural masyarakat muslim seperti itulah, maka pada masa kolonial Belanda dulu dikenal atau berkembang suatu teori yang dikenal dengan "*Theori Receptie in Complexu*" yang disponsori oleh Van Den Berg yang intinya mengandung suatu rumusan bahwa hukum yang berlaku bagi orang Indonesia asli adalah Undang - Undang Agama mereka (*goosdientige wetten*). Teori tersebut sejak 1855 telah memperoleh landasan perundang-undangan Hindia Belanda melalui Stbld. 1855 No. 2. Pada perkembangan berikutnya, teori ini mendapat tantangan dari ahli hukum Belanda yang bertugas ganda selaku Oreantalis yaitu Christian Snouck Hurgronje. Menurut beliau, hukum Islam dapat diterapkan selama hukum tersebut telah meresap pada hukum adat, dengan arti lain, hukum Islam dapat dianggap suatu hukum jika tidak bertentangan dengan hukum adat. Teori Resepsi ini dikaitkan dengan

lembaga peradilan Islam yang dirumuskan pada Pasal 134 ayat (2) IS (*Indische Staatsregeling*) yang menyatakan bahwa:

“Dalam hal terjadi perkara perdata antara sesama orang Islam akan diselesaikan oleh hakim agama Islam apabila keadaan tersebut telah diterima oleh hukum adat mereka dan sejauh tidak ditentukan oleh ordonansi”.

Dengan adanya teori ini, maka Hukum Islam tidak lagi mendapat tempat tertinggi dan dapat dinyatakan bahwa teori resepsi berusaha menghentikan perkembangan eksistensi hukum Islam. Oleh karena itu, tepatlah jika seorang ahli hukum Islam, Hazairin menyatakan bahwa, teori resepsi merupakan teori iblis, sebab teori tersebut berintikan menjauhkan umat Islam dari hukum agamanya sendiri.

Dewasa ini perkembangan hukum di Indonesia banyak diilhami oleh faktor agama, yang dalam hal ini Faktor Agama Islam mempunyai pengaruh dalam pembantuan suatu Peraturan, sebagai contoh yaitu penerapan Hukum Syariat Islam di Aceh, meski belum secara luas namun secara tidak langsung hal itu menggambarkan betapa ruang lingkup agama memiliki peranan yang fundamental dalam pembangunan Hukum Nasional¹⁶.

Pembangunan Hukum Nasional tidak dapat dipisahkan dari perjalanan sejarah perkembangan tatanan yang berlaku pada masyarakat Indonesia. Hal ini disebabkan karena pembentukan suatu tatanan hukum sangat dipengaruhi perkembangan masyarakat, budaya dan faktor yang lainnya. Selain itu dalam konteks yang lebih luas pembentukan tatanan hukum juga dipengaruhi oleh aliran pemikiran yang berkembang pada suatu tempat dan masa tertentu.

Sebagaimana yang diketahui bahwa sebelum masa penjajahan perkembangan tatanan hukum di Indonesia berjalan dengan wajar mengikuti perkembangan sebagaimana yang dialami oleh negara-negara lain juga. Perjalanan Negara Indonesia yang sedang berjalan tiba-tiba terpotong dengan masuknya penjajah Bangsa barat selama kurang lebih 350 tahun lamanya, dari bangsa Portugis, Inggris, Belanda hingga Jepang. Pada masa itu perkembangan hukum Indonesia mengalami masa-masa kegelapan atau kesuraman dengan terdesaknya hukum-hukum asli Indonesia yang secara paksa di gantikan dengan sistem hukum asing (Hukum Eropa) dan dibiarkannya terjadinya dualism yang mengambang sepanjang masa penjajahan. Pada masa ini pula, terjadi semacam politik pembodohan dengan tertutupnya pandangan masyarakat Indonesia terhadap perkembangan yang terjadi di dunia luar atau negara-negara lainnya.

¹⁶ Ropau Rambe & A. Mukri Agafi, *Implementasi Hukum Islam*, PT Perca, Jakarta, 2001, hlm. 2.

Hal ini menyebabkan tertutupnya kemungkinan penyesuaian tatanan hukum asli terhadap perkembangan dan tuntutan.

Hingga saat ini (lebih dari enam puluh lima tahun perencanaan tekad pembangunan hukum nasional), wajah hukum nasional kita tidak jauh berbeda dengan dengan hukum zaman kolonial, bahkan ada pendapat ekstrem yang mengatakan bahwa hukum Indonesia saat ini ialah hukum colonial yang “diberi baju” hukum nasional. Hal ini tidak hanya berlaku eks produk hukum kolonial yang telah dinasionalisasikan, namun juga nampak dalam produk-produk hukum nasional yang baru sekalipun.

Secara paradigmatik hal demikian bisa dikatakan bahwa belum ada proses pembebasan hukum asing dalam pembangunan hukum nasional Indonesia. Hal tersebut disamping karena keberadaan tatanan hukum asli masyarakat Indonesia yang hidup dan berkembang sejak dulu, yang kini diangkat dalam pembangunan Hukum Nasional (misalnya melalui kebijakan yang meningkatkan hukum adat sebagai basis hukum nasional), pengaruh tatanan hukum modern (Hukum Eropa) yang dibawa oleh penjajah tersebut, terutama Belanda yang telah mengakar dan tertanam kuat dalam system Hukum Nasional (misalnya politik unifikasi dan kodifikasi)¹⁷.

Pengaruh penjajahan Bangsa Asing masih begitu melekat pada Citra Pembangunan Hukum Nasioanal Indonesia, bnisa kita lihat contoh yang kita tahu bahwa KUHPerdara maupun KUHP yang kita gunakan merupakan Kitab Hukum peninggalan kolonial Belanda yang masih digunakan oleh masyarakat hukum Indonesia hingga saat ini.

Kemajemukan masyarakat yang ada di negara Indonesia ini akan sangat sulit jika kita hanya menggunakan sisi hukum positive saja, karena kemungkinan besar hukum tidak dapat masuk kedalam kehidupan masyarakat, padahal Krisis hukum terjadi karena ketidakmampuan hukum merespon kebutuhan adanya integrasi system dan juga adanya krisis legitimasi hukum, Dominasi negara sebagai pengatur di satu sisi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat di sisi yang lain, menyebabkan lahirnya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) dan negara pengatur (*regulatory state*). Salah satu persoalan yang dialami oleh hukum modern dewasa ini adalah adanya “krisis” rasionalitas formal. Oleh karena itu, maka perlu dilakukan rematerialisasi hukum, Timbulnya rematerialisasi hukum karena adanya krisis rasionalitas formal pada hukum modern.

Bangsa Indonesia membutuhkan suatu tata hukum postmodern yang harus berorientasi pada proses self-refleksif dalam sub-subsistem yang berbeda. Selfrefleksif adalah proses yang memungkinkan hukum merefleksikan dirinya

¹⁷ Al. Wisnubroto, *Quo Vadis Tatanan Hukum Indonesia*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2007, hlm. 3

sendiri guna mengatasi persoalan dalam masyarakat. Hal ini bermaksud agar hukum tidak terisolasi dari lingkungannya, maka perlu dikembangkan logika institusional (*institutional logic*) yakni konsep yang membentuk sistem hukum agar tidak terisolasi dari lingkungannya, dengan cara pembentukan hukum yang didasarkan pada “*self reference of legal structures*” (struktur hukum yang menafsirkan diri sendiri dengan memperhatikan kebutuhan internal dan tuntutan eksternal).

Metode pengembangan hukum menurut Gunther Teubner dalam hukum refleksif menggabungkan konsep dinamika internal dari tata hukum maupun dampak dari struktur sosial yang sedang dalam perubahan, Kompleksitas yang secara sosial memadai (*socially adequate complexity*), bahwa tata hukum dalam masyarakat pastmodern mestinya memiliki mekanisme-mekanisme yang memungkinkan masyarakat melakukan aktivitasnya dalam suatu lingkungan yang kompleks, yang secara fungsional terdiferensiasi. Prinsip-prinsip organisasional masyarakat (*organizational principles of society*) dari Habermas yakni prinsip-prinsip yang timbul dari saling mempengaruhinya proses-proses evolusioner di bidang sosial dan moral dalam masyarakat.

Sebenarnya Indonesia sudah mempunyai suatu sistem yang mencakup untuk sebuah tatanan masyarakat Indonesia yang majemuk ini yaitu ideologi Pancasila dengan kebhinekaan tunggal ika nya, Pancasila (*staatsfundamentalnorm*) merupakan sumber dari segala sumber hukum, yang berarti bahwa segala bentuk hukum di Indonesia harus diukur menurut nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, dan didalam aturan hukum itu harus tercermin kesadaran dan rasa keadilan yang sesuai dengan kepribadian dan falsafah hidup bangsa. Nilai-nilai Pancasila merupakan nilai-nilai yang mencerminkan atau menggambarkan keanekaragaman budaya, suku, bahasa, daerah dari suatu kemajemukan bangsa Indonesia, yang oleh negara melalui aparatur pemerintah mengatur sistem nilai-nilai dasar tersebut menjadi suatu norma/hukum yang mengatur kehidupan masyarakat bangsa indonesia sendiri, yang tidak berakar secara utuh pada salah satu budaya masyarakat etnik atau tradisi keagamaan melainkan berakar pada semua sistem budaya yang ada.

Konsekuensi yuridis dari kemajemukan bangsa indonesia,¹⁸ hanya saja mungkin saat ini penerapannya belum dapat dilaksanakan secara maksimal, mungkin di karenakan beberapa hal, menurut saya Pancasila ini sudah mirip dengan pemikiran teori hukum refleksif dimana suatu tatanan aturan yang ada di masyarakat yang dapat mencakup dan di terima oleh semua kalangan dan

¹⁸ <http://engkyndx.blogspot.co.id/2011/10/konsekuensi-yuridis-dari-kemajemukan.html>, 02 November 2020, Pukul 03.34WIB

lapisan masyarakat bangsa Indonesia. Jenis pendekatan hukum ke masyarakat yang mengedepankan dari pengendalian hukum itu sendiri sebagai pengganti dari pengambil alihan tanggungjawab pengaturan, demi hasil dari proses-proses sosial yang juga membatasi diri pada penempatan koreksi dan mendefinisikan ulang mekanisme-mekanisme pengaturan diri yang demokratis, Hukum atau aturan yang berfungsi sebagai sistem untuk melakukan koordinasi atas tindakan-tindakan dalam dan antara sub-sub sistem sosial yang semi otonom sebagai suatu proses transisi bangsa Indonesia.

Penutup

Berdasar dari penjabarkan pada pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa *pertama*, dengan adanya tingkat kemajemukan yang tinggi di dalam masyarakat Indonesia ditengarai oleh: (a) kemajemukan kebudayaan, suku bangsa, adat istiadat dan kondisi geografis berpengaruh terhadap perkembangan hukum adat, yang kemudian bahwa dalam setiap pembuatan hukum di Indonesia (terutama aturan daerah) haruslah melihat keadaan atau kondisi masyarakat yang ada; (b) agama, bahwa mayoritas masyarakat Indonesia beragama Islam maka secara tidak langsung hal itu berpengaruh dalam setiap pembuatan aturan-aturan yang berlaku dalam masyarakat; (c) Penjajahan Bangsa Asing, dengan lamanya negara Indonesia dijajah bangsa asing maka hal tersebut membuat banyak sekali percampuran kebudayaan, yang salah satunya ialah adanya tata cara pemerintahan, kodifikasi hukum, dsb.

Kedua, prinsip-prinsip organisasional masyarakat (organizational principles of society) dan prinsip-prinsip yang timbul saling mempengaruhi proses-proses evolusioner di bidang sosial dan moral dalam masyarakat. Negara baik yang didasarkan atas teori kemasyarakatan maupun berdasarkan sejarah dan/atau hukum yang murni itu, satu sama lain tidaklah '*divergeren*' atau bertentangan, melainkan saling isi mengisi, saling melengkapi, yakni bahwa pengertian Negara sebagai satu bentuk masyarakat yang memenuhi syarat tertentu tidak dapat mengabaikan unsur-unsur hukumnya.

Daftar Pustaka

Buku

- Djojodigono, *Asas-Asas Hukum Adat*, Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta, 1958.
- Fajar, Mukti & Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.

Koesno, Moh., *Perkembangan Hukum Adat Setelah Perang Dunia II Dalam rangka Pembaharuan hukum Nasional*, Dalam BPHN, Simposium Sejarah hukum, Binacipta, Bandung, 1976.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, 2011

Rambe, Ropaun & A. Mukri Agafi, *Implementasi Hukum Islam*, PT Perca, Jakarta, 2001.

Soekanto, Soerjono, *Kedudukan dan Peranan Hukum Adat Di Indonesia*, Kurnia Esa Jakarta, 1982.

Sunggono, Bambang, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ke 14, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2013.

Van Dijk, R., *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Sumur, Bandung 1964.

Wisnubroto, Al., *Quo Vadis Tatanan Hukum Indonesia*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2007.

Tesis

Turnomo Rahardjo, *Memahami Kemajemukan Masyarakat Indonesia (Perspektif Komunikasi Antarbudaya)*", *Tesis*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2010.

Artikel

Majalah Kabare Jogja, edisi september 2014

SKH Kedaulatan Rakyat, 10 Agustus 2011

Turnomo Rahardjo, *Makalah, Memahami Kemajemukan Masyarakat Indonesia (Perspektif Komunikasi Antarbudaya)*

SKH Kedaulatan Rakyat, 10 Agustus 2011, hlm. 2

Internet

Febrinialdi's Blog, *Analisa Kemajemukan Masyarakat Indonesia*, 02 November 2020, Pukul 03.00 WIB

<https://www.slideshare.net/LestariMoerdijat/kemajemukan-masyarakat-indonesia>, diakses 02 November 2020, Pukul 01.00 WIB

<https://indomaritim.id/keberagaman-dalam-masyarakat-indonesia/>, diakses 02 November 2020. Pukul 01.30 WIB.

<https://www.kompasiana.com/elinrachma/5847c4f151f9fd1a0f70dcd6/faktor-penyebab-kemajemukan-di-indonesia?page=all> , *Artikel, Faktor Penyebab Kemajemukan Indonesia*, 02 November 2020, Pukul 02.26

<http://engkyndx.blogspot.co.id/2011/10/konsekuensi-yuridis-dari-kemajemukan.html>, 02November 2020, Pukul03.34WIB

www.google.com , *Artikel 20 Februari 2010, Kemajemukan Masyarakat Indonesia*, 07 Maret 2018, Pukul 02.21 WIB

Biodata Penulis

Ramli Umar. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Indonesia tahun 2016, S2 Magaister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2021. Sumberjo RT 001/RW 009, Karangmojo, Gunungkidul, Yogyakarta Indonesia.

Hana Aulia Putri. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Riau Indonesia tahun 2018, S2 Magister Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2021. Jln. DT Bandaro, Kel. Muara Lembu, Kec. Singingi, Kab. Kuantan Singingi, Riau Indonesia.

Alfano Ramadhan. -

Muhammad Ridha. Menyelesaikan Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2018, S2 Magister Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2021. Jln. Wijaya Kusuma, Nglempong, Umbulmartani, Ngemplak, Sleman, Yogyakarta, Indonesia.

Manggala Gita Arief Sulistiyatna. Menyelesaikan S1 Fakultas Teknik Informatika Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2013, S2 Magaister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2021. : Perumahan Pendowo Harjo Indah, Jalan Bima No. 20, Sewon, Bantul, Yogyakarta, Indonesia.

Siti Sarah Astuti. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2018, S2 Magaister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2021. Jln. Keparakan Lor MG I No. 850 RT 42 RW 09 Yogyakarta Indonesia.

Yuman Nur Rozak. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2015, S2 Magister Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2020. Pelemadu RT.04 Sriharjo Imogiri Bantul Yogyakarta Indonesia.

Muhammad Rizqy Putra. -

Intan Griya Purnamasari. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum International Program Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2017, S2 Faculty of Law Youngsan University, Busan South Korea tahun 2019, S2 Magister Hukum Program Pascasarjana Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2021. Jln Parangtritis Km 10,5 Neco Lor Sabdodadi Bantul, Yogyakarta Indonesia.

Gloria Damaiyanti Sidauruk. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta Indonesia tahun 2014, S2 Magaister Hukum Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2020, Jln. Balirejo No,3, RT/RW: 021/007, Kel. Muja Muju, Kec. Umbulharjo, Yogyakarta Indonesia.

Andri Idrus. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate Indonesia tahun 2015, S2 Magaister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2020. Jln. Batu angus RT/RW-002 001. Kel-Tarau Kecamatan Kota Ternate Utara Indonesia Kode Pos 97737.

Dea Amnitra Syahid Hidayatullah. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Cendrawasih Indonesia tahun 2016, S2 Magaister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2020. Pondok Indah Nglaban A4 Sinduharjo Ngaglik Sleman Yogyakarta Indonesia.

S. Rijal Khalis. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta Indonesia tahun 2017, S2 Magaister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2021. Jln. Kartama, Kelurahan Maharatu, Kecamatan Marpoyan Damai Indonesia.

Zulfikri Toguan. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang Indonesia tahun 1993, S2 Magaister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta tahun 1995. S3 Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung tahun 2013. Jl. Kruing 8 Blok B 39 11 Pandau Permai, Kampar- Riau Indonesia.

Ricky. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Riau Indonesia tahun 2018, S2 Magaister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2020. Pasir Putih, Jln. Kuaran Gang Rambutan, Pekanbaru, Riau Indonesia.

Pandu Runtoko. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2010, S2 Magaister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2020. Jln. Sidikan No. 62, RT/RW 34/09, Umbulharjo Yogyakarta Indonesia.

PETUNJUK PENULISAN

Untuk Artikel Ilmiah:

1. Naskah belum pernah diterbitkan dalam media cetak lain, diketik dengan spasi rangkap pada kertas kuarto, panjang 20-25 halaman dan dikirim *melalui Online Journal System (OJS)* dalam bentuk naskah dengan pengolahan kata MS Word, size 12 font Times New Roman.
2. Artikel ditulis dengan bahasa Indonesia atau asing dengan standar penggunaan bahasa Indonesia atau asing yang baik dan benar.
3. Artikel yang dimuat dalam jurnal ini meliputi tulisan tentang hukum sebagai hasil penelitian.
4. Tulisan hasil penelitian / tesis / disertasi disajikan dengan sistematika sebagai berikut: (a) Judul, (b) nama pengarang (tanpa gelar), (c) nama lembaga / institusi disertai dengan alamat lengkap, nomor telepon dan e-mail (correspondence author), (d) abstrak, berisi pemadatan dari tujuan penulisan, metode penelitian, dan hasil pembahasan (50-100 kata), dalam satu paragraf, serta 1 spasi, (e) kata-kata kunci (*key words*) maksimal 5 kata ditulis 2 spasi setelah abstrak (Indonesia dan Inggris), dan dicetak miring, (f) pendahuluan, ditulis secara efisien yang berisi latar belakang dan rumusan masalah serta tujuan penelitian, (g) metode penelitian, (h) hasil penelitian dan pembahasan, (i) penutup, (j) daftar pustaka.
5. Setiap kutipan harus menyebutkan sumbernya secara lengkap dan tulisan dengan sistem *footnote*. Contoh:

Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Penerbit Alumni, Bandung, 1979, hlm. 26.

Suparman Marzuki, "Hukum Modern dan Institusi Sosial", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 7. Vol. 16, Tahun 2008, hlm. 35.

Erman Radjagukguk, "Analisis Ekonomi dalam Hukum Kontrak", makalah pada Pertemuan Ilmiah tentang *Analisa Ekonomi terhadap Hukum dalam Menyongsong Era Globalisasi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1996, hlm. 5.

"Jurnal BUMN Dicitkan Jadi 50", *Republika*, 19 Oktober 2005.

Prijono Tjiptoherijanto, "Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia", <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2006.

Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan dari *De Structuur de Rechtswetenschap*, Alih Bahasa, Arief Sidharta, PT Alumni, Bandung, 2003, hlm. 9.
6. Daftar pustaka:
 - a) Diupayakan menggunakan referensi 10 tahun terakhir dengan proporsi jurnal minimal 50%.
 - b) Pengutipan pustaka dari internet hanya diperbolehkan dari sumber yang dapat dipertanggungjawabkan, seperti jurnal, instansi pemerintah atau swasta.
 - c) Memuat nama pengarang yang dirujuk dalam naskah, disusun menurut abjad pengarang dan tahun penerbitan. Untuk buku dicantumkan nama penulis (dibalik), judul buku (miring), penerbit, tempat dan tahun.
7. Naskah dikirim ke alamat redaksi secara *online* di <http://journal.uii.ac.id/index.php/IUSTUM>. Jika penulis memiliki masalah pada submisi *online*, silahkan hubungi redaksi di email penerbitan.fh@uui.ac.id

