



LEX Renaissance

ISSN: 2620-5386

eISSN: 2620-5394

Lex Renaissance

NO. 3 VOL. 7 JULI 2022

HALAMAN: 445 - 674

Hak Atas Privasi dan Politik Hukum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 Tentang Pelindungan Data Pribadi

Elifan Fauzi dan Nabila Alif Radika Shandy

Prinsip Proporsionalitas Dalam Kebijakan Formulatif Tindak Pidana Pencemaran Nama Baik Di Media Sosial

Nanda Nugraha Ziar

Pertanggungjawaban Perseroan Perorangan Pasca Pergeseran Paradigma Perseroan Terbatas Sebagai Persekutuan Modal

Dimas Cahya Kusuma

Perlindungan Hukum Bagi Pemberi Pinjaman Terhadap Klausula Baku Dalam Perjanjian Layanan Peer-To-Peer Lending (Studi Kasus Layanan Peer to Peer Lending Asetku)

Ira Annisa

Peranan APBN Dalam Program Jaring Pengaman Sosial Sebagai Instrumen Penanganan Pandemi Covid-19

Nor Fadillah

Perpindahan Ibukota Studi Tentang Kajian Lingkungan Hidup Terhadap Teori Sustainable Herdiyana Nurahma Purnamawati

Herdiyana Nurahma Purnamawati

Urgensi Pengaturan Dan Penerapan Sanksi Kebiri Kimia Dalam Tindak Pidana Kekerasan Seksual Terhadap Anak

Muhammad Firdaus Ibnu Pamungkas

Legalitas Aborsi Bagi Korban Perkosaan (Tinjauan Menurut Hukum Positif dan Hukum Islam)

Ibnu Fadli

Bank Air Susu Ibu dalam Perspektif Hukum Islam

Dwi Condro Wulan

Implementasi Asas Partisipatif Dalam Pembangunan Pariwisata Halal Di Kabupaten Lombok Utara (Studi Peran Masyarakat Adat Bayan)

Sulava Sururi Ramadhani

Gagasan Periodisasi Masa Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Demokrasi Konstitusional

Tsabbit Aqdamana

Desentralisasi dan Kekhususan Pelaksanaan Otonomi Daerah Otorita Ibu Kota Nusantara

M. Rizki Nurdin

Penerapan KBLI 86103 *Single Purpose* Terhadap Perizinan Rumah Sakit Berbadan Hukum Yayasan (Studi Pada Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI)

Rizki Abu Amar

Dinamika Urusan Konkuren Antar Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Sistem Desentralisasi

Mesy Azmiza Azhar

Signifikansi Peradilan Tata Usaha Negara Di Wilayah Provinsi Maluku Utara

Maryadi



LEX Renaissance Vol. 7 No. 3 Hlm. 445 - 674 Yogyakarta, Juli 2022

Terakreditasi SK Dirjen Dikti No: 225/E/KPT/2022

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 Zubarita

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

ALAMAT REDAKSI TATA USAHA
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman
Yogyakarta
Telp. 0274-7070222
penerbitan.fh@uui.ac.id

ISSN Print: 2620-5386
ISSN Online: 2620-5394
SK. Akreditasi 225/E/KPT/2022

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	i
DARI REDAKSI	ii
♦ Hak Atas Privasi dan Politik Hukum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi Elfian Fauzi dan Nabila Alif Radika Shandy	445-461
♦ Prinsip Proporsionalitas dalam Kebijakan Formulatif Tindak Pidana Pencemaran Nama Baik di Media Sosial Nanda Nugraha Ziar	462-475
♦ Pertanggungjawaban Perseroan Perorangan Pasca Pergeseran Paradigma Perseroan Terbatas sebagai Persekutuan Modal Dimas Cahya Kusuma	476-490
♦ Perlindungan Hukum Bagi Pemberi Pinjaman terhadap Klausula Baku dalam Perjanjian Layanan <i>Peer-To-Peer Lending</i> (Studi Kasus Layanan <i>Peer To Peer Lending Asetku</i>) Ira Annisa	491-509
♦ Peranan APBN dalam Program Jaring Pengaman Sosial sebagai Instrumen Penanganan Pandemi Covid-19 Nor Fadillah	510-528
♦ Perpindahan Ibukota Studi tentang Kajian Lingkungan Hidup terhadap Teori Sustainable Herdiyan Nurahma Purnamawati	529-544
♦ Urgensi Pengaturan dan Penerapan Sanksi Kebiri Kimia dalam Tindak Pidana Kekerasan Seksual terhadap Anak Muhammad Firdaus Ibnu Pamungkas	545-558
♦ Legalitas Aborsi Bagi Korban Perkosaan (Tinjauan Menurut Hukum Positif dan Hukum Islam) Ibnu Fadli	559-570
♦ Bank Air Susu Ibu dalam Perspektif Hukum Islam Dwi Condro Wulan	571-586
♦ Implementasi Asas Partisipatif dalam Pembangunan Pariwisata Halal di Kabupaten Lombok Utara (Studi Peran Masyarakat Adat Bayan) Sulava Sururi Ramadhani	587-600
♦ Gagasan Periodisasi Masa Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam Perspektif Demokrasi Konstitusional Tsabbit Aqdamana	601-616
♦ Desentralisasi dan Kekhususan Pelaksanaan Otonomi Daerah Otorita Ibu Kota Nusantara M. Rizki Nurdin	617-633
♦ Penerapan KBLI 86103 <i>Single Purpose</i> terhadap Perizinan Rumah Sakit Berbadan Hukum Yayasan (Studi Pada Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI) Rizki Abu Amar	634-647
♦ Dinamika Urusan Konkuren Antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Sistem Desentralisasi Mesy Azmiza Azhar	648-660
♦ Signifikansi Peradilan Tata Usaha Negara di Wilayah Provinsi Maluku Utara Maryadi	661-671
Biodata Penulisan	672-673
Petunjuk Penulisan	674-674

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

Permasalahan isu-isu hukum di Indonesia memang selalu menarik untuk dikaji. Edisi Juli 2022, Jurnal *Lex Renaissance* diawali dengan menyajikan tulisan Elfian Fauzy yang memberikan gagasan tentang Hak Atas Privasi dan Politik Hukum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi. Ada juga tulisan dari Nanda Nugraha Ziar yang membahas Prinsip Proporsionalitas dalam Kebijakan Formulatif Tindak Pidana Pencemaran Nama Baik di Media Sosial. Pertanggungjawaban Perseroan Perseorangan Pasca Pergeseran Paradigma Perseroan Terbatas sebagai Persekutuan Modal juga tak kalah menarik sebagaimana diteliti oleh Dimas Cahya Kusuma. Selain itu, Ira Annisa memaparkan tentang Pelindungan Hukum bagi Pemberi Pinjaman terhadap Klausula Baku dalam Perjanjian Layanan *Peer-to-Peer Lending* (Studi Kasus Layanan *Peer to Peer Lending Asetku*).

Tak kalah menarik, Nor Fadilah menganalisis Peranan APBN dalam Program Jaring Pengaman Sosial sebagai Instrumen Penanganan Pandemi Covid-19. Artikel keenam ditulis oleh Herdian Nurahma Purnawati dengan judul Perpindahan Ibukota Studi tentang Kajian Lingkungan Hidup terhadap Teori Sustainable. Pembahasan lain yang sedang menjadi isu hangat yakni adanya pengaturan sanksi tambahan berupa kebiri kimia terhadap pelaku kekerasan seksual terhadap anak ditulis oleh Muhamad Firdaus Ibnu Pamungkas. Tinjauan dalam Perspektif Islam juga tak kalah dibahas dengan baik oleh Ibnu Fadli dan Dwi Condro yang membahas tentang legalitas aborsi bagi korban perkosaan dan bank Air Susu Ibu (ASI). Kemudian, persoalan pembangunan ekonomi di Indonesia, terutama di sektor pariwisata juga tak kalah menarik sebagaimana disampaikan oleh Suava Sururi Ramadhani dengan judul Implementasi Asas Partisipatif dalam Pembangunan Pariwisata Halal di Kabupaten Lombok Utara (Studi Peran Masyarakat Adat Bayan).

Persoalan tentang gagasan periodisasi masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dikonsepsikan secara baik oleh Tsabbat Aqdamana. Pembahasan tentang otonomi daerah terkhusus pelaksanaan desentralisasi dan kekhususan di Kota Kota Nusantara disajikan secara komprehensif oleh M. Rizki Nurdin. Rizki Abu Umar mengkaji penerapan KLBI 86103 *Single Purpose* terhadap Perizinan Rumah Sakit Berbadan Hukum Yayasan (Studi Pada Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI). Dua tulisan terakhir yang membahas tata negara dan tata usaha negara juga menutup artikel dengan judul Dinamika Urusan Konkuren antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Sistem Desentralisasi oleh Mesy Azmira Azhar dan Signifikansi Peradilan Tata Usaha Negara di Wilayah Maluku Utara oleh Maryadi.

Akhir kata, semoga Jurnal *Lex Renaissance* yang dapat menambah wawasan, mencerahkan, dan memberi manfaat bagi setiap kalangan khususnya di bidang ilmu hukum. Masih banyak artikel-artikel lain yang akan tentunya menambah wawasan pembaca Jurnal *Lex Renaissance*. Harapannya, akan ada penulis-penulis lain yang terinspirasi untuk melakukan penelitian yang lebih lanjut. Tidak lupa, terimakasih kami ucapkan kepada mitra-mitra *reviewer* yang telah meluangkan waktu dan tenaganya untuk melakukan pengoreksian terhadap artikel-artikel ini, dan apresiasinya setingg-tingginya kami berikan kepada penulis untuk turut serta mencerdaskan kehidupan bangsa. Demikian prakata ini disampaikan.

Selamat membaca!

Wabillahitaufiq wal Hidayah
Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Redaksi

Hak Atas Privasi dan Politik Hukum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 Tentang Pelindungan Data Pribadi

Elfian Fauzi dan Nabila Alif Radika Shandy
Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
elfianfauzy@gmail.com dan nabila.alif101@gmail.com

Abstract

This study aims to analyze the legal policy behind Law Number 27 of 2022 on Personal Data Protection and the right to privacy as a basic fundamental rights through Article 28G paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The presence of personal data protection arrangements is a necessity and besides, the increasing penetration of internet users and the development of information and communication technology has a very significant impact on human life. Thus causing access to the world to be borderless, which means that everyone is able search for information and do anything on the internet. With unlimited open access, it can bring up the potential for illegal acts through the internet. This research is a normative legal research that examines the rules of law with a statutory approach. This study concludes that the legal politics of Law Number 27 of 2022 is democratic and responsive legal politics and is in line with the values contained in the national philosophy of Indonesia.

Key Words: Legal politics; personal data protection; privacy

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis politik hukum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi beserta hak atas privasi sebagai fundamental dasar melalui Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kehadiran pengaturan perlindungan data pribadi menjadi suatu keniscayaan, di samping penetrasi pengguna internet yang semakin meningkat dan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi memberikan dampak yang sangat signifikan dalam kehidupan manusia. Sehingga menyebabkan akses terhadap dunia menjadi tanpa batas (*borderless*) yang berarti bahwa setiap orang dapat mencari informasi dan melakukan apapun di dunia internet. Dengan keterbukaan akses yang tanpa batas, dapat memunculkan potensi perbuatan melawan hukum melalui sarana internet. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji kaidah perundang-undangan dengan pendekatan perundang-undangan. Penelitian ini menyimpulkan jika politik hukum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 merupakan politik hukum yang demokratis dan bersifat responsif dan telah sejalan dengan nilai yang terkandung di dalam falsafah bangsa Indonesia.

Kata-kata kunci: Politik hukum; perlindungan data pribadi; privasi

Pendahuluan

Fenomena kemajuan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) yang berjalan beriringan dengan globalisasi yang telah dan tengah berlangsung di era revolusi industri 4.0 saat ini telah memberikan dampak yang signifikan terhadap kehidupan masyarakat Indonesia. Meskipun sangat identik dengan perkembangan ekonomi dalam skala yang besar, namun juga membawa pengaruh yang sangat signifikan di luar bidang ekonomi seperti politik, budaya, hukum, hingga ideologi suatu negara.¹ Dalam skala negara, perkembangan TIK membawa pengaruh besar terhadap tata kehidupan masyarakat Indonesia yang semakin dinamis. Dengan hadirnya TIK, menyebabkan akses ke seluruh dunia menjadi tanpa batas (*borderless*), yang berarti setiap orang dapat mengakses hal apapun melalui jaringan yang terhubung di internet. Sebagai suatu bentuk inovasi, TIK saat ini telah mampu secara optimal untuk melakukan aktivitas pengumpulan, penyimpanan, pembagian, dan penganalisaan data.²

Berbagai aktivitas tersebut telah dijalankan dan dimanfaatkan oleh masyarakat Indonesia, seperti penyelenggaraan *electronic commerce (e-commerce)* dalam sektor perdagangan/bisnis, *electronic education (e-education)* dalam bidang pendidikan, *electronic government (e-government)* dalam bidang pemerintahan, *search engines* dalam aspek pencarian informasi, *social networks* dalam aspek interaksi, perkembangan industri *smartphone* dan *mobile internet*, serta perkembangan industri komputasi awan (*cloud computing*).³ Sejatinya dalam perkembangan TIK yang sedemikian cepat dan mengubah pola pemikiran yang berhubungan dengan batas wilayah, waktu, nilai-nilai, wujud benda, logika berfikir, batas perilaku sosial hingga pola kerja dari yang semula bersifat konvensional menjadi digital sudah seharusnya diikuti oleh instrumen hukum yang mendukung.⁴ Selain itu, perkembangan TIK juga berpotensi menjadi pedang bermata dua. Di satu sisi memberikan kemudahan dan kontribusi di bidang ekonomi, kesejahteraan, dan kemajuan peradaban manusia, namun di sisi lain TIK juga menjadi sarana yang efektif untuk melakukan perbuatan melawan hukum. Ketiadaan batas interaksi antara ruang publik dan privasi, telah memanfaatkan individu hingga sekelompok orang untuk beraksi dan mencari

¹ Muhammad Amien Rais, *Agenda Mendesak Bangsa: Selamatkan Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2008, hlm. 12.

² Laporan Perencanaan Pembangunan Hukum Teknologi Informasi dan Komunikasi, Departemen Hukum dan HAM, BPHN, Jakarta, 2008, hlm. 1.

³ *Ibid.*

⁴ Dian Ekawati, "Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah Bank yang Dirugikan Akibat Kejahatan Skimming Ditinjau dari Perspektif Teknologi Informasi dan Perbankan", *Jurnal Unnes Law Review* Vol. 1, No. 2, 2018, hlm. 158.

keuntungan melalui internet sehingga memunculkan fenomena yang disebut *cybercrime* (kejahatan dunia maya).

Modus operandi *cybercrime* yang semakin canggih dan menunjukkan tingkat kompleksitas yang tinggi sangat berpotensi dilakukan melalui penyalahgunaan TIK di bidang pengelolaan data dan informasi, salah satunya adalah pembobolan dan pencurian data pribadi. Apabila merujuk pada *Black's Law Dictionary*, data pribadi termasuk sebagai *classified information*. Disebutkan bahwa *data or material that, having been designated persons may know about*. Sehingga dapat disimpulkan bahwa definisi dari perlindungan data pribadi adalah *any method of securing information, esp. Information stored on a computer, from being either physically lost or seen by an unauthorized person*.⁵

Definisi dari data juga dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) *Data Protection Act* di Inggris 1998 yang menjelaskan bahwa data adalah setiap informasi yang diproses melalui peralatan yang dapat berfungsi secara otomatis untuk menanggapi instruksi yang diberikan dan bertujuan untuk dapat disimpan. Data juga di dalamnya berisi informasi yang merupakan bagian tertentu dari catatan-catatan kesehatan, kerja sosial, pendidikan, atau yang disimpan sebagai bagian dari suatu sistem penyimpanan yang relevan. Kemudian Jerry Kang juga mendefinisikan data pribadi sebagai suatu informasi yang erat kaitannya dengan individu dan digunakan untuk membedakan karakteristik satu sama lain. Selain itu, Jerry Kang juga menambahkan untuk melindungi data pribadi, pada prinsipnya terbagi dalam dua kategori. *Pertama*, bentuk perlindungan data pribadi melalui pengamanan fisik, baik data yang kasat mata maupun yang tidak kasat mata. *Kedua*, bentuk perlindungan data pribadi melalui pembentukan regulasi yang mengatur tentang para pihak dan pengelolaan data pribadi yang di dalamnya juga memuat peraturan mengenai kewenangan, penyalahgunaan data pribadi untuk kepentingan tertentu, dan perusakan terhadap data pribadi.⁶

Dalam aspek yang lebih umum, data pribadi pada dasarnya memuat atas fakta-fakta yang berkaitan dengan individu dan berisi informasi yang sangat pribadi sehingga setiap orang yang bersangkutan ingin menyimpan untuk dirinya sendiri dan/atau membatasi akses data pribadinya. Sementara dalam aspek yang eksplisit, data pribadi dapat menggambarkan suatu informasi yang sangat erat kaitannya dengan seseorang dan juga digunakan untuk membedakan karakteristik bagi masing-masing individu.⁷

⁵ Black's Law Dictionary, hlm. 753.

⁶ Jerry Kang, "Information Privacy in Cyberspace Transaction", *Jurnal Stanford Law Review* Vol. 50, No. 1, 1998, hlm. 18.

⁷ Shinta Dewi Rosadi, *Cyber Law: Aspek Data Privasi Menurut Hukum Internasional, Regional, dan Nasional*, Cetakan Pertama, PT Refika Aditama, Bandung, 2015, hlm. 30.

Berbagai definisi tersebut kemudian diejawantahkan melalui Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi (UU PDP). Data pribadi adalah data tentang perseorangan yang teridentifikasi atau dapat diidentifikasi secara tersendiri atau dikombinasi dengan informasi lainnya baik secara langsung maupun tidak langsung melalui sistem elektronik atau nonelektronik. Sebagai salah satu isu yang berkembang dan menjadi perhatian khusus di Indonesia, melalui kehadiran UU PDP bertujuan untuk menjaga perlindungan data pribadi bagi setiap warga negara Indonesia.

Dalam keterangannya, Kementerian Komunikasi dan Informatika mengatakan bahwa UU PDP akan menandai era baru dalam tata kelola data pribadi di ranah digital Indonesia. Secara substansial, UU ini berisi 18 BAB dan 78 PASAL yang mengatur mengenai transfer data pribadi, sanksi administratif, kelembagaan, kerjasama internasional, partisipasi masyarakat, penyelesaian sengketa dan hukum acara, larangan dalam penggunaan data pribadi, ketentuan pidana, hingga ketentuan peralihan dan penutup.⁸

Perlindungan data pribadi tidak dapat dilepaskan dari perlindungan hak asasi manusia yang fundamental. Akibat perkembangan teknologi informasi dan besarnya potensi ekonomi digital di Indonesia terdapat berbagai dampak negatif antara lain ancaman terhadap hak atas privasi dan data diri warga negara.⁹ Sejumlah negara telah memberikan pengakuan terhadap perlindungan data sebagai hak konsitusional atau dalam bentuk *habeas data* yaitu hak yang dimiliki seseorang untuk mendapatkan pengamanan terhadap data yang dimilikinya dan untuk dapat dilakukan pembenaran ketika ditemukan kesalahan terhadap datanya. Jelas saja dalam hal ini hak atas perlindungan data pribadi bukan hanya penting namun juga merupakan elemen kunci terhadap harga diri dan kebebasan individu. Dengan perlindungan data yang baik maka dapat menjadi pendorong kuat bagi terwujudnya kebebasan politik, spiritual, hingga keagamaan.¹⁰

Berdasarkan latar belakang di atas, tulisan ini akan membahas mengenai substansi hak atas privasi dan politik hukum perlindungan data pribadi di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi di Indonesia.

⁸ Anggi Tondi Martano, "Pengesahan UU PDP Era Baru Tata Kelola Data Pribadi", <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/523832/penge-sahan-uu-pdp-era-baru-tata-kelola-data-pribadi>, diakses pada 25 November 2022.

⁹ Ananthia Ayu D, dkk, *Perlindungan Hak Privasi atas Data Diri di Era Ekonomi Digital*, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2019, hlm. 6.

¹⁰ Sinta Dewi, "Konsep Perlindungan Hukum Atas Privasi dan Data Pribadi Dikaitkan Dengan Penggunaan *Cloud Computing* di Indonesia", *Jurnal Yustisia*, Vol. 5, No. 1, 2016, hlm. 26.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, dapat dirumuskan ke dalam pokok pembahasan dalam penelitian ini yaitu: *Pertama*, bagaimana tinjauan hak atas privasi dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 Tentang Pelindungan Data Pribadi? *Kedua*, bagaimana politik hukum Undang Nomor 27 Tahun 2022 Tentang Pelindungan Data Pribadi?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis Hak Atas Privasi dan politik hukum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 Tentang Pelindungan Data Pribadi.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau lazim disebut sebagai studi dogmatik atau penelitian doktrinal (*doctrinal research*).¹¹ Adapun yang dimaksud dengan penelitian doktrinal yaitu penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan melalui doktrin yang dianut oleh pembuat konsep dan/atau pengembangnya.¹² Penelitian ini menggunakan metode penelitian yang bersifat deskriptif analitis, analisis data yang dipergunakan yaitu pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder.¹³

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Tinjauan Hak Atas Privasi dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi

Sejatinya penggunaan teknologi internet yang semakin masif dan mempermudah kehidupan manusia merupakan faktor substansi yang mendukung adanya peningkatan terhadap pemrosesan data pribadi. Hal ini jelas tidak diragukan lagi jika internet menjadi perantara pertukaran informasi antar individu menjadi lebih mudah. Sirkulasi yang dilakukan secara berkelanjutan ini akan menjadi berbahaya jika dilakukan melalui tindakan yang tidak sah dan menjadi tidak adil jika pemrosesan data pribadi dilakukan sewenang-wenang dan tidak melalui ketentuan hukum yang berlaku.

¹¹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 42.

¹² Sulistyowati Irianto dan Sidharta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Cetakan Pertama, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 121.

¹³ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Kelima, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 107.

Satu hal yang harus menjadi perhatian bahwa ketika menggunakan perangkat yang terhubung dengan internet, maka seluruh aktivitas yang dilakukan atau situs yang pernah dikunjungi akan terekam dan menjadi jejak digital serta dapat dimanfaatkan untuk melakukan perbuatan melawan hukum. Sehingga menjadi diskursus yang sensitif dan tidak mudah diselesaikan terkait dengan penyalahgunaan perlindungan data pribadi terhadap pihak ketiga. Sehingga permasalahan tersebut akhirnya mendorong berbagai negara dan lembaga internasional untuk menguraikan dan menyelesaikan masalah ini melalui penerapan kerangka hukum terkait pemrosesan data pribadi.

Terdapat satu kasus atas perlindungan data pribadi yang menghebohkan publik dunia pada Maret 2018. Amerika Serikat mengalami pelanggaran terhadap data pribadi melalui *Cambridge Analytica*. Hal ini pertama kali diungkapkan oleh Media Inggris, *The Guardian*. Disebutkan bahwa *Cambridge Analytica* yang merupakan perusahaan analisis data telah menggunakan data pribadi pengguna Facebook tanpa izin untuk membangun sistem dan arah pemilihan presiden Amerika Serikat. Bahkan kasus ini disebut sebagai kasus pencurian data pribadi melalui Facebook terbesar sepanjang sejarah.¹⁴

Sistem yang dibangun oleh *Cambridge Analytica* sangat memungkinkan untuk menargetkan kelompok masyarakat yang belum menentukan pilihan pada pemilu dan memiliki tingkat probabilitas yang tinggi untuk memilih, atas dasar itu kampanye yang dilakukan oleh Donald Trump menjadi tepat sasaran. Kumpulan data pribadi tersebut diolah dan dijadikan iklan politik yang dipersonalisasi berdasarkan profil psikologis para pengguna. Kasus ini terungkap melalui mantan kontraktor *Cambridge Analytica*, Christopher Wylie yang menguraikan bagaimana proses data pribadi tersebut diolah dan dibangun melalui sistem algoritma.¹⁵

Indonesia juga tidak luput dari kasus kebocoran data pribadi. Terdapat beberapa kasus pelanggaran data pribadi yang terjadi di Indonesia. Contohnya, pada April 2021, diungkapkan sejumlah 533 juta pengguna Facebook mengalami kebocoran data, meliputi nama lengkap, tanggal lahir, jenis kelamin, kata sandi, lokasi negara, alamat *email*, dan *username* ID yang di dalamnya juga terdapat data pribadi masyarakat Indonesia. Selanjutnya, pada Juli 2021, terjadi kebocoran data di ranah perbankan terhadap sejumlah dua juta nasabah asuransi BRI *Life*.

¹⁴ Kustin Ayuwuragil. "Kronologi Pembobolan Facebook oleh Cambridge Analytica", <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20180322194919-185-285163/kronologi-pembobolan-facebook-oleh-cambridge-analytica>, diakses pada 01 Desember 2022.

¹⁵ Pingit Aria, "Cambridge Analytica dan Peran Negara dalam Perlindungan Data Pribadi", <https://katadata.co.id/pingitaria/digital/5e9a498e8de68/cambridge-analytica-dan-peran-negara-dalam-perlindungan-data-pribadi>, diakses pada 01 Desember 2022.

Kebocoran tersebut disebabkan adanya peretasan terhadap sejumlah data seperti foto KTP, rekening bank, laporan hasil pemeriksaan laboratorium nasabah, hingga informasi pajak nasabah. Pada bulan Agustus 2021 juga terjadi kebocoran data berupa nama lengkap, tanggal lahir, pekerjaan, foto pribadi, Nomor Induk Kependudukan (NIK), nomor paspor, hasil tes Covid-19, hingga nomor telephone terhadap 1,3 juta pengguna aplikasi *e-Hac*.¹⁶

Pada tahun berikutnya, Januari 2022, kembali terjadi kasus kebocoran data Bank Indonesia yang dibenarkan oleh Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN). Kasus ini mengakibatkan sejumlah 16 komputer di Kantor Cabang Bank Indonesia di Bengkulu mengalami kebocoran data. Pada bulan yang sama juga, terjadi kebocoran data terhadap pelamar kerja di PT Pertamina *Training and Consulting* (PTC) selaku anak perusahaan dari Pertamina. Kebocoran data tersebut di dalamnya berisikan nama lengkap pelamar, nomor ponsel pelamar, alamat rumah pelamar, tempat dan tanggal lahir pelamar, ijazah pelamar, transkrip akademik, kartu BPJS, hingga *curriculum vitae* milik pelamar.¹⁷ Selanjutnya, terdapat kasus kebocoran data pribadi yang dilakukan oleh *Hacker Bjorka*. *Bjorka* telah melakukan peretasan terhadap data dan situs resmi milik Pemerintah dan melakukan *doxing* terhadap pejabat negara seperti Menteri Komunikasi dan Informatika Jhonny G Plate, Ketua DPR RI Puan Maharani, dan Menteri BUMN Erick Thohir.¹⁸

Berkaca dari kasus di atas, maka menjadi wajar jika masalah keamanan data pribadi merupakan salah satu aspek paling vital dari pemanfaatan teknologi internet, sehingga diperlukan konsep yang jelas mengenai perlindungan atas hak privasi sebagai bagian dari hak asasi manusia. Jika dirunut sejarahnya, konsep hak atas pribadi pertama kali dicetuskan oleh Warren dan Brandeis dalam sebuah jurnal ilmiah di sekolah hukum Universitas Harvard dengan judul "*The Right to Privacy*". Dalam jurnal tersebut Warren dan Brandeis menjelaskan konsep bahwa dengan hadirnya perkembangan dan kemajuan teknologi maka timbul suatu kesadaran bahwa setiap orang memiliki hak untuk menikmati hidup. Hak tersebut dijelaskan sebagai hak untuk setiap orang tidak dapat diganggu dalam

¹⁶ Dicky Prastya, "*Kasus Kebocoran Data di Indonesia Selama 2021, Termasuk Sertifikat Vaksin Jokowi*", <https://www.suara.com/tekno/2022/01/01/015822/daftar-kasus-kebocoran-data-di-indonesia-selama-2021-termasuk-sertifikat-vaksin-jokowi?page=2>, dilihat pada 27 November 2022.

¹⁷ Nurhadi, "*Inilah 7 Kasus Dugaan Kebocoran Data Pribadi Sepanjang 2022*", <https://nasional.tempo.co/read/1632043/inilah-7-kasus-dugaan-kebocoran-data-pribadi-sepanjang-2022>, diakses pada 27 November 2022.

¹⁸ Rahel Narda Chaterine, "*Polri Sebut Tersangka Kasus Hacker Bjorka Bertambah*", <https://nasional.kompas.com/read/2022/09/20/12370251/polri-sebut-tersangka-kasus-hacker-bjorka-masih-bisa-bertambah>, diakses pada 27 November 2022.

kehidupan pribadinya baik oleh orang lain atau negara, sehingga hukum harus hadir dan mengkomodir perlindungan atas hak privasi tersebut.¹⁹

Dalam rangka penyelenggaraan perlindungan atas privasi sebagai bagian dari hak asasi manusia yang di dalamnya menerangkan pengakuan, penghormatan, dan perlindungan atas martabat manusia. Menurut Danrivanto Budhijanto, perlindungan terhadap hak-hak pribadi atau hak privat akan meningkatkan nilai-nilai kemanusiaan, meningkatkan hubungan antara individu dan masyarakatnya, meningkatkan kemandirian atau otonomi untuk melakukan kontrol dan mendapatkan kepantasan, serta meningkatkan toleransi dan menjauhkan dari perlakuan diskriminasi serta membatasi kekuasaan pemerintah.²⁰

Konsepsi hak atas privasi melalui perlindungan data pribadi yang melekat pada setiap orang kemudian dibagi menjadi beberapa jenis, yakni²¹:

1. Privasi atas Informasi

Hal ini berisi mengenai privasi atas informasi yang menyangkut berbagai informasi pribadi yang dimiliki oleh setiap orang, seperti data diri, rekaman medis, pos elektronik, enkripsi data elektronik, dan lain-lain.

2. Privasi Fisik

Hal ini berisi privasi atas suatu hak untuk tidak ditekan, dicari, dan ditangkap oleh pemerintah yang berlaku pada individu dengan menggunakan hak untuk kebebasan berpendapat di muka umum.

3. Privasi untuk Menemukan Jati Diri

Hal ini berisi privasi untuk menentukan jati diri yang merupakan kebebasan bagi setiap orang untuk menentukan apa yang diinginkan tanpa adanya campur tangan dari pihak lain, seperti aborsi, bunuh diri, pindah agama, transgender, dan lain-lain.

4. Privasi atas Harta Benda

Hal ini berisi privasi untuk kepemilikan harta benda adalah hak setiap orang untuk dapat memiliki identitas, kekayaan intelektual, dan kekayaan fisik.

Konsepsi hak atas privasi melalui perlindungan data pribadi yang melekat pada setiap orang kemudian dibagi menjadi beberapa jenis, yakni:²²

1. *Personal Information*

Hal ini berisi informasi yang berkaitan dengan seseorang, seperti nama, tanggal lahir, sekolah, nama orang tua, ciri fisik, dan lain-lain.

¹⁹ Ferera R. Gerald, *CyberLaw Text and Cases*, Cetakan Pertama, Trejo Production, South Western, 2004, hlm. 271.

²⁰ Danrivanto Budhijanto, *Hukum Telekomunikasi, Penyiaran dan Teknologi Informasi: Regulasi & Konvergensi*, Cetakan Pertama, PT Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm. 4.

²¹ Danrivanto Budhijanto, "The Present and Future of Communication and Information Privacy in Indonesia", *Jurnal Hukum Internasional Universitas Padjadjaran* Vol. 2, No. 2, 2003, hlm. 140.

²² Rahadian Adi Nugraha, *Analisis Yuridis Mengenai Perlindungan Data Pribadi dalam Cloud Computing System Ditinjau dari Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2012, hlm. 24.

2. *Private Information*

Hal ini berisi informasi yang berkaitan dengan seseorang, namun tidak secara umum dapat diketahui dan dilindungi oleh hukum, seperti nilai pada transkrip akademik, catatan transaksi perbankan, ijazah, dan lain-lain.

3. *Personally Identifiable Information*

Hal ini berisi informasi yang diturunkan dari seseorang, seperti kebiasaan, hal-hal yang digemari, pandangan politik, agama, dan lain-lain.

4. *Anonymized Information*

Hal ini berisi informasi yang berkaitan dengan seseorang yang telah dilakukan modifikasi sehingga informasi yang tersedia bukanlah informasi yang sebenarnya.

5. *Aggregate Information*

Hal ini berisi informasi yang bersifat statistik dan merupakan gabungan dari berbagai informasi yang dimiliki oleh seseorang.

Perlindungan data pribadi sejatinya telah diakui sebagai salah satu jenis Hak Asasi Manusia dan telah diakomodir dalam instrumen hukum internasional. Dalam hal ini, perlindungan data pribadi merupakan suatu irisan dari hak atas informasi dan hak atas privasi melalui proses evolusi yang panjang sejak diakuiinya Hak Asasi Manusia melalui *The Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) di tahun 1948. Sebagai bagian dari *common standard of achievement for all peoples and all nations*, Pasal 12 UDHR secara spesifik mengatur mengenai perlindungan hak privasi seseorang, yaitu *"No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, or correspondence, nor to attack upon his honours and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks."*²³

Dalam pasal ini juga menjelaskan istilah privasi sebagai *umbrella terms* yang dikaitkan dengan perlindungan hak lain seperti keluarga, tempat tinggal, korespondensi atas kehormatan dan nama baiknya. Secara substantif, dapat dilihat bahwa UDHR memberikan perlindungan yang sangat luas mengenai hak privasi. *Pertama, physical privacy*, yang bertujuan untuk memberikan perlindungan privasi yang berhubungan dengan tempat tinggal seseorang. Contohnya yaitu ketika seseorang tidak diperkenankan memasuki rumah orang lain tanpa izin pemilik, negara tidak diperbolehkan menggeledah rumah seseorang tanpa adanya surat tugas dan penahanan, dan negara tidak diperbolehkan untuk melakukan penyadapan di dalam tempat tinggal warga negaranya.²⁴

²³ Asbjørn Eide, *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, Cetakan Pertama, Oslo, 1992, hlm. 188.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 190.

Kedua, decisional privacy, yang bertujuan untuk memberikan perlindungan privasi terhadap seseorang untuk dapat menentukan kehidupannya sendiri termasuk kehidupan keluarganya. Contohnya yaitu ketika seseorang memiliki hak untuk menentukan dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa campur tangan orang lain. *Ketiga, dignity*, yang bertujuan untuk memberikan perlindungan privasi berkaitan dengan harga diri seseorang termasuk nama baik dan reputasi seseorang. *Keempat, informational privacy*, yang bertujuan untuk memberikan perlindungan privasi terhadap seseorang untuk dapat melakukan dan menyimpan data pribadi miliknya.²⁵

Dalam konteks ke-Indonesiaan, negara juga telah mengakui hak atas privasi sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia yang tercantum di dalam Pasal 28G ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatakan bahwa “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan diri ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Kemudian, dipaparkan juga di dalam *Article 12 UDHR* yang memberikan pengertian bahwa tidak diperbolehkan mengganggu urusan pribadi orang perorangan, termasuk urusan pribadi, keluarga, rumah tangga atau hubungan surat menyurat, sebab setiap orang mempunyai hak atas perlindungan hukum apabila terjadi pelanggaran. Selanjutnya, dipaparkan juga di dalam *Article 17 ICCPR* yang kemudian diterjemahkan melalui Putusan MK bahwa tidak diperbolehkan mencampuri urusan pribadi, keluarga, atau rumah, dan setiap orang berhak atas perlindungan hukum apabila urusannya mendapat campur tangan dari pihak lain.

Hal tersebut juga telah dipaparkan di dalam konsideran UU PDP, bahwa perlindungan terhadap data pribadi ditujukan untuk menjamin warga negara atas perlindungan diri pribadi dan menumbuhkan kesadaran masyarakat serta menjamin pengakuan dan penghormatan atas pentingnya perlindungan data pribadi. Artinya, perumusan aturan tentang perlindungan data pribadi dapat dipahami karena adanya kebutuhan untuk melindungi hak individu di dalam masyarakat sehubungan dengan pemrosesan data pribadi, baik yang dilakukan secara elektronik maupun non elektronik menggunakan perangkat olah data.

Perlindungan yang memadai atas data pribadi akan mampu memberikan kepercayaan masyarakat untuk menyediakan data pribadi guna berbagai kepentingan masyarakat yang lebih besar tanpa disalahgunakan atau melanggar hak pribadinya. Pada dasarnya, pengaturan ini akan menciptakan keseimbangan antara hak individu dan masyarakat yang diwakili kepentingannya oleh negara.

²⁵ *Ibid.*

Pengaturan tentang perlindungan data pribadi akan memberikan kontribusi yang besar terhadap terciptanya ketertiban dan kemajuan dalam masyarakat informasi. Dengan demikian, hak privasi individu di dalam masyarakat sejatinya secara tidak langsung terakomodir didalam undang – undang ini.²⁶

Terkait dengan hak atas privasi juga telah dipenuhi oleh UU PDP yang sejalan dengan pemahaman konsep hak asasi manusia yang dapat dibedakan menjadi dua, yaitu *derogable rights* dan *non derogable rights*. Menurut Suparman Marzuki²⁷, hak–hak *non derogable*, yaitu hak – hak yang sifatnya absolut. Artinya, dalam pelaksanaannya tidak boleh dikurangi pemenuhannya oleh Negara sekalipun dalam keadaan yang mendesak. Adapun contoh dari hak – hak *non derogable* diantaranya hak untuk hidup (*rights to life*), hak bebas dari penyiksaan (*right to be free from torture*), hak bebas dari perbudakan (*right to be free from slavery*), hak bebas dari penahanan karena gagal memenuhi perjanjian (utang), hak bebas dari pemidanaan yang berlaku surut, hak sebagai subyek hukum, dan hak atas kebebasan berfikir, berkeyakinan, dan agana. Sementara, hak–hak *derogable*, yaitu hak–hak yang boleh dikurangi atau dibatasi pemenuhannya oleh negara pihak, seperti hak atas kebebasan berkumpul secara damai, hak atas kebebasan berserikat, menerima dan memberikan informasi dan segala macam gagasan tanpa memperhatikan batas (baik melalui tulisan maupun lisan), serta menyatakan pendapat. Dari uraian di atas, maka secara tidak langsung bahwa hak privasi merupakan hak *derogable* yang pemenuhannya dapat dibatasi atau dikurangi sebagaimana seperti yang tertera di dalam Pasal 15 UU PDP.

Politik Hukum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi

Secara umum, definisi politik hukum merupakan kebijaksanaan hukum yang akan atau telah dilaksanakan oleh pemerintah. Hal ini meliputi juga definisi bagaimana politik memengaruhi hukum, dengan cara melihat kekuatan konfigurasi yang ada di balik pembuatan dan penegakan hukum itu. Hukum bukan hanya dilihat sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau sebagai suatu keharusan yang bersifat *das sollen*, tetapi juga dilihat sebagai subsistem yang sejatinya ada di dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dari perumusan materi dan pasal, maupun dalam implementasi dan penegakannya di dalam suatu negara.²⁸

²⁶ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi.

²⁷ Suparman Marzuki, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Cetakan Pertama, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2007, hlm.71.

²⁸ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Ketujuh, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 1.

Menurut Mahfud MD, politik hukum merupakan garis haluan yang akan diberlakukan sekaligus preferensi akan hukum-hukum yang hendak dicabut atau tidak diberlakukan, yang kesemuanya digunakan untuk mewujudkan tujuan negara, sebagaimana yang termaktub di dalam Pembukaan UUD NRI 1945.²⁹ Politik sebagai *independent variable* dibedakan menjadi dua, yaitu politik yang demokratis dan politik yang otoriter. Sementara hukum sebagai *dependent variable* dibedakan menjadi dua, yaitu hukum yang responsif dan hukum yang ortodoks. Lebih lanjut Mahfud MD menyatakan pendapatnya, yaitu konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif, sementara konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang ortodoks atau konservatif.³⁰

Untuk dapat melihat arah politik hukum dalam suatu instrumen undang-undang, dapat ditelisik melalui landasan filosofis dan sasaran pengaturan sebagaimana yang tercantum di dalam Naskah Akademik UU PDP. Sebagai sebuah negara yang berdaulat, Indonesia melalui alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) telah memiliki kewajiban konstitusional untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Jelas dalam hal merespon perkembangan TIK, kewajiban tersebut diwujudkan salah satunya melalui bentuk perlindungan data pribadi bagi setiap warga negara Indonesia.³¹

Sebagai satu kesatuan, Pancasila juga mengilhami pembentukan UU PDP sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam sistem falsafah bangsa Indonesia. Melalui Sila Pertama, yakni Ketuhanan Yang Maha Esa mengandung filosofi bahwa bangsa Indonesia meyakini keberadaan Tuhan Yang Maha Esa dan menyadari keterbatasan makhluk Tuhan. Sila Kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab, mengandung filosofi bahwa pada dasarnya negara Indonesia berusaha mewujudkan suatu kemaslahatan umat manusia. Sila Ketiga, persatuan Indonesia, memiliki filosofi bahwa dengan persatuan, bangsa Indonesia akan kuat dan secara bersama-sama berupaya untuk mewujudkan tujuan bernegara.³²

Sila Keempat, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, mengandung filosofi bahwa negara Republik Indonesia berbentuk demokrasi dalam setiap bidang kehidupan bernegara. Sila Kelima, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, memiliki filosofi bahwa

²⁹ Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 9-10.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 7.

³¹ Naskah Akademik Undang-Undang Pelindungan Data Pribadi, hlm. 121.

³² Candra Irawan, *Politik Hukum Hak Kekayaan Intelektual Indonesia*, Cetakan Pertama, Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm. 22.

bangsa Indonesia berkeinginan untuk memberikan keadilan dan kesejahteraan secara formal dan substansial kepada rakyat Indonesia. Hal yang demikian juga tercermin dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan secara tegas, Pemerintah Indonesia berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum.³³

Apabila dikaitkan dengan era modernisasi dan kemajuan teknologi seperti hari ini, maka perlindungan data pribadi seluruh warga negara Indonesia sepatutnya turut menjadi perhatian bagi pemerintah. Sejalan dengan amanat UUD NRI 1945 pada Pasal 1 ayat (3) bahwa Indonesia adalah negara hukum, maka hukum haruslah dijadikan landasan bagi segenap tindakan negara. Negara hukum yang demokratis adalah cita-cita para pendiri negara (*the founding fathers*) Republik Indonesia yang menempatkan keadilan dan kesejahteraan umum sebagai tujuan dan cita negara hukum.³⁴

Sebagaimana dikatakan oleh Rudolf Stamler, bahwa cita hukum atau *rechtsidee* seumpama lentera yang mengarahkan hukum kepada apa yang dicita-citakan. Dari prinsip tersebut disusun konsep dan politik hukum dalam sebuah negara. Cita hukum tersebut merupakan sesuatu yang bersifat normatif dan konstitutif. Normatif memiliki arti bahwa cita hukum berfungsi sebagai prasyarat *transcendental* yang mendasari berbagai hukum positif yang bermartabat, dan merupakan landasan moral hukum serta sekaligus tolak ukur sistem hukum positif.³⁵

Cita hukum tersebut kemudian diejawantahkan melalui sasaran yang terdapat dalam UU PDP yaitu: *pertama*, untuk melindungi dan menjamin hak dasar warga negara terkait dengan perlindungan privasi atas data; *kedua*, meningkatkan kesadaran hukum masyarakat untuk menghargai hak privasi setiap orang; *ketiga*, menjamin masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah, pelaku bisnis, dan organisasi kemasyarakatan; *keempat*, menghindari bangsa Indonesia dari segala macam eksploitasi dari bangsa lain terhadap keberadaan data pribadi warga negara Indonesia; dan *terakhir*, meningkatkan pertumbuhan industri teknologi, informasi, dan komunikasi.³⁶

Kesemua sasaran tersebut menjadi konsideran dari lahirnya UU PDP yang di dalamnya memuat pokok pikiran filosofis, sosilogis, dan yuridis, di antaranya:

³³ *Ibid.*

³⁴ Sunaryati Hartono, "Mencari Filsafat Hukum Indonesia yang Melatar belakangi Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945", dalam Sri Rahayu Oktorina dan Niken Savitri, *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum*, Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, S.H., PT. Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 151.

³⁵ Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kengaraan Modern*, Cetakan Pertama, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2019, hlm. 176.

³⁶ Naskah Akademik, *Op. Cit.*, hlm. 130.

pertama, perlindungan atas data pribadi adalah pengakuan dan perlindungan atas hak-hak dasar manusia yang telah dilindungi berdasarkan Hukum Internasional, Regional, dan Nasional; *kedua*, perlindungan atas privasi termasuk atas data pribadi merupakan amanat langsung konstitusi Negara Republik Indonesia; *ketiga*, perlindungan atas data pribadi merupakan kebutuhan untuk melindungi hak-hak individual di dalam masyarakat sehubungan dengan pengumpulan, pemrosesan, pengelolaan, penyebarluasan data pribadi; dan *keempat*, perlindungan yang memadai atas privasi menyangkut data pribadi akan mampu memberikan kepercayaan masyarakat untuk menyediakan data pribadi guna berbagai kepentingan masyarakat yang lebih besar tanpa disalahgunakan atau melanggar hak-hak pribadinya.³⁷

Dalam aspek teknis, penyusunan UU PDP pada dasarnya telah melakukan proses yang panjang. Di samping banyaknya kasus kebocoran data pribadi yang terjadi di Indonesia, penyusunan UU PDP juga melibatkan 16 tenaga ahli ke Eropa untuk mempelajari praktik, substansi, dan sistem pengaturan perlindungan data pribadi.³⁸ Jika dilihat dari waktunya, UU PDP mulai diinisiasi sejak 2016 melalui 72 pasal. Kemudian pada tahun 2019 terjadi harmonisasi dan finalisasi antar kementerian dan lembaga terkait, dalam hal ini terjadi penambahan 4 pasal. Berselang satu tahun berikutnya, pada 2020 Presiden memberikan penugasan kepada Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk melakukan pembahasan bersama DPR RI. Pada tahun 2021, terjadi konsinyasi pembahasan terhadap pasal-pasal penting dengan melihat perkembangan secara global. Selanjutnya pada 2022, UU PDP disahkan dan mulai berlaku di Indonesia.³⁹

Hadirnya UU PDP di Indonesia merupakan jawaban atas kebutuhan dan kemajuan penetrasi pengguna internet. Hal ini dapat dilihat dari laporan yang dikeluarkan Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) menjelaskan bahwa jumlah penduduk Indonesia yang terkoneksi internet pada kurun waktu 2021-2022 mencapai 210 juta orang atau 77.02% dari total penduduk Indonesia. Pertumbuhan pengguna internet Indonesia meningkat tajam sejak wabah pandemi Covid-19 merebak, dari yang sebelumnya hanya 175 juta orang pada 2019-2020, meningkat sebanyak 35 juta di 2021-2022.⁴⁰

³⁷ *Ibid.*, hlm. 131.

³⁸ Affiffah Rahmah Nurfida, "Lika-Liku Perjalanan RUU PDP Disahkan jadi UU, Butuh Waktu 10 Tahun", <https://teknologi.bisnis.com/read/20221019/84/1589042/liku-liku-perjalanan-ruu-pdp-disahkan-jadi-uu-butuh-waktu-10-tahun>, diakses pada 03 Desember 2022.

³⁹ Indonesiabaik.id, "Perjalanan UU Perlindungan Data Pribadi", <https://indonesiabaik.id/infografis/perjalanan-uu-perlindungan-data-pribadi>, diakses pada 04 Desember 2022.

⁴⁰ Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia, *Laporan Profil Internet Indonesia 2022*, 2022, hlm. 10.

Peningkatan jumlah pengguna internet di Indonesia yang sedemikian pesat menandakan suatu kegentingan dan kerentanan akan kebocoran data pribadi. Dengan hadirnya UU PDP sebagai instrumen hukum yang komprehensif, dapat dijadikan rujukan utama terhadap perlindungan data pribadi bagi seluruh warga negara Indonesia. Dilihat secara seksama, karakter politik hukum yang terjadi pada UU PDP jelas merupakan konfigurasi politik demokratis. Hal ini dapat dilihat bahwa UU PDP merupakan pembaharuan hukum positif di Indonesia dalam rangka melindungi data pribadi masyarakat Indonesia. Selain itu kerangka substansi UU PDP juga sejalan dengan penghormatan kepada hak atas privasi dan nilai yang terkandung di dalam falsafah bangsa Indonesia.

Penutup

Dari penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa hak atas privasi merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia yang secara tegas dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi, sebagai salah satu respons atas perkembangan teknologi, informasi dan komunikasi. Sedangkan karakter politik hukum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi mencerminkan konfigurasi politik demokratis yang bersifat responsif. Hal tersebut dapat diketahui melalui tinjauan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Tujuan dari dibentuknya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi yakni untuk melindungi dan menjamin hak dasar warga negara terhadap perlindungan privasi atas data pribadi. Kemudian kerangka substansi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 Pelindungan Data Pribadi juga sejalan dengan hak privasi dan nilai yang terkandung dalam falsafah bangsa Indonesia. Dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 Pelindungan Data Pribadi diharapkan dapat memberikan jaminan perlindungan yang komprehensif dan mencegah perbuatan melawan hukum terhadap data pribadi warga negara Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Kelima, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Budhijanto, Danrivanto, *Hukum Telekomunikasi, Penyiaran dan Teknologi Informasi: Regulasi & Konvergensi*, Cetakan Pertama, PT Refika Aditama, Bandung, 2010.
- Eide, Asbjorn, *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, Cetakan Pertama, Oslo, 1992.

- Gerald, Ferera R., *CyberLaw Text and Cases*, Cetakan Pertama, Trejo Production, South Western, 2004.
- Irawan, Candra, *Politik Hukum Hak Kekayaan Intelektual Indonesia*, Cetak Pertama, Mandar Maju, Bandung, 2011.
- Marzuki, Suparman, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Cetakan Pertama, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2007.
- MD, Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Ketujuh, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017.
- Rais, Muhammad Amien, *Agenda Mendesak Bangsa: Selamatkan Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2008.
- Rosadi, Shinta Dewi, *Cyber Law: Aspek Data Privasi Menurut Hukum Internasional, Regional, dan Nasional*, Cetakan Pertama, PT Refika Aditama, Bandung, 2015.
- Sri R.O. dan Niken S, *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum*, Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, S.H., PT. Refika Aditama, Bandung, 2008.
- Sulistiyowati I. dan Sidharta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Cetakan Pertama, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009.
- Sungguno, Bambang, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Suseno, Franz Magnis, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Ctk Pertama, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2019.

Hasil Penelitian

- Ananthia Ayu D, dkk, *Perlindungan Hak Privasi atas Data Diri di Era Ekonomi Digital*, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2019.
- Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia, *Laporan Profil Internet Indonesia 2022*, 2022.
- Laporan Perencanaan Pembangunan Hukum Teknologi Informasi dan Komunikasi, Departemen Hukum dan HAM, BPHN, Jakarta, 2008.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pelindungan Data Pribadi.
- Nugraha, Rahadian Adi, *“Analisis Yuridis Mengenai Perlindungan Data Pribadi dalam Cloud Computing System Ditinjau dari Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik”*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2012.

Jurnal

- Budhijanto, Danrivanto, *“The Present and Future of Communication and Information Privacy in Indonesia”*, *Jurnal Hukum Internasional Universitas Padjadjaran* Vol. 2, No. 2, 2003.
- Dewi, Sinta, *“Konsep Perlindungan Hukum Atas Privasi dan Data Pribadi Dikaitkan Dengan Penggunaan Cloud Computing di Indonesia”*, *Jurnal Yustisia*, Vol. 5, No. 1, 2016.

Ekawati, Dian, "Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah Bank yang Dirugikan Akibat Kejahatan Skimming Ditinjau dari Perspektif Teknologi Informasi dan Perbankan", *Jurnal Unnes Law Review* Vol. 1, No. 2, 2018.

Kang, Jerry, "Information Privacy in Cyberspace Transactions", *Jurnal Stanford Law Review* Edisi No. 1, Vol 50, 1998.

Internet

"Cambridge Analytica dan Peran Negara dalam Perlindungan Data Pribadi, <https://katadata.co.id/pingitaria/digital/5e9a498e8de68/cambridge-analytica-dan-peran-negara-dalam-perlindungan-data-pribadi>, diakses pada 01 Desember 2022.

"Inilah 7 Kasus Dugaan Kebocoran Data Pribadi Sepanjang 2022" <https://nasional.tempo.co/read/1632043/inilah-7-kasus-dugaan-kebocoran-data-pribadi-sepanjang-2022>, diakses pada 27 November 2022.

"Kasus Kebocoran Data di Indonesia Selama 2021, Termasuk Sertifikat Vaksin Jokowi", <https://www.suara.com/tekno/2022/01/01/015822/daftar-kasus-kebocoran-data-di-indonesia-selama-2021-termasuk-sertifikat-vaksin-jokowi?page=2>, diakses pada 27 November 2022.

"Kronologi Pembobolan Facebook oleh Cambridge Analytica", <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20180322194919-185-285163/kronologi-pembobolan-facebook-oleh-cambridge-analytica>, diakses pada 01 Desember 2022.

"Lika-Liku Perjalanan RUU PDP Disahkan jadi UU, Butuh Waktu 10 Tahun", <https://teknologi.bisnis.com/read/20221019/84/1589042/liku-liku-perjalanan-ruu-pdp-disahkan-jadi-uu-butuh-waktu-10-tahun>, diakses pada 03 Desember 2022.

"Pengesahan UU PDP Era Baru Tata Kelola Data Pribadi", <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/523832/penge-sahan-uu-pdp-era-baru-tata-kelola-data-pribadi>, diakses pada 01 November 2022.

"Perjalanan UU Perlindungan Data Pribadi", <https://indonesiabaik.id/infografis/perjalanan-uu-perlindungan-data-pribadi>, diakses tanggal 04 Desember 2022.

"Polri Sebut Tersangka Kasus Hacker Bjorka Bertambah", <https://nasional.kompas.com/read/2022/09/20/12370251/polri-sebut-tersangka-kasus-hacker-bjorka-masih-bisa-bertambah>, diakses pada 27 November 2022.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi.

Prinsip Proporsionalitas Dalam Kebijakan Formulatif Tindak Pidana Pencemaran Nama Baik Di Media Sosial

Nanda Nugraha Ziar
Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
nandaziar13@gmail.com

Abstract

Proportionality in a criminal defamation policy on social media is crucial to ensure that individual conflicts in the society do not occur and fair policies are created. This study aims to identify whether the formulative policy for criminal acts of defamation on social media is in accordance with the principle of proportionality. This is a normative juridical research that uses statutory and conceptual approaches to analyze the formulation of the problem of the present study. The results of this study conclude that there is a contradiction between the criminal defamation law policy on social media and the regulation on freedom of opinion and expression as stipulated in Article 28 E and F of the 1945 Constitution. In addition, the policy for criminal defamation on social media is too high based on a comparison that refers to defamation sanctions in the Criminal Code and several court decisions on defamation cases on social media.

Key Words: Formulative policy; social media; defamation; the principle of proportionality

Abstrak

Proporsionalitas dalam sebuah kebijakan pidana pencemaran nama baik di media sosial sangat penting agar tidak terjadinya konflik individu dari masyarakat dan terciptanya kebijakan yang berkeadilan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah kebijakan formulatif tindak pidana pencemaran nama baik di media sosial sudah sesuai dengan prinsip proporsionalitas. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual untuk menganalisis rumusan masalah yang diteliti. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa terdapat kontradiksi antara kebijakan hukum pidana pencemaran nama baik di media sosial dengan peraturan kebebasan berpendapat dan berekspresi seperti yang diatur didalam Pasal 28 E dan F UUD 1945. Selain itu, kebijakan sanksi pidana pencemaran nama baik di media sosial terlalu tinggi berdasarkan perbandingan yang merujuk kepada sanksi pencemaran nama baik didalam KUHP dan beberapa putusan- putusan pengadilan terhadap kasus- kasus pencemaran nama baik di media sosial.

Kata-kata Kunci: Kebijakan formulatif; media sosial; pencemaran nama baik; prinsip proporsionalitas

Pendahuluan

Tidak bisa dipungkiri lagi bahwa peranan teknologi informasi dan komunikasi di era globalisasi ini telah menempatkan pada posisi yang amat strategis karena menghadirkan suatu dunia tanpa batas, jarak, ruang, dan waktu, yang berdampak pada peningkatan produktivitas dan efisiensi. Teknologi informasi dan komunikasi telah dimanfaatkan dalam berbagai hal seperti dalam kehidupan masyarakat itu sendiri dan juga memasuki berbagai sektor seperti sektor pemerintahan, sektor bisnis, perbankan, pendidikan, kesehatan, dan kehidupan pribadi.¹ Globalisasi telah menjadi pendorong lahirnya era perkembangan teknologi informasi. Fenomena kecepatan perkembangan informasi ini telah merebak di seluruh penjuru dunia. Tidak hanya negara maju saja, namun negara berkembang juga telah memacu perkembangan² teknologi informasi untuk mendapatkan kedudukan yang penting bagi kemajuan sebuah bangsa. Seiring dengan perkembangan kebutuhan masyarakat saat ini, teknologi informasi memegang peran penting baik dimasa kini maupun dimasa yang akan datang. Sebagai akibat dari perkembangan yang demikian, maka secara lambat laun, teknologi informasi dengan sendirinya juga telah mengubah perilaku masyarakat dan peradaban manusia secara global.³

Kemajuan teknologi merupakan hasil dari budaya manusia, di samping membawa dampak positif juga membawa dampak negatif terhadap perkembangan dan peradaban manusia itu sendiri. Dampak negatif yang dimaksud adalah seperti yang berkaitan dengan kejahatan. J.E. Sehatapy menyatakan dalam tulisannya, bahwa kejahatan erat kaitannya dengan perkembangan masyarakat. Semakin maju kehidupan masyarakat, maka kejahatan pun ikut semakin maju.⁴ Teknologi informasi dan komunikasi telah mengubah perilaku masyarakat dan peradaban manusia secara global. Di samping itu, perkembangan teknologi informasi telah menyebabkan dunia menjadi tanpa batas (*borderless*) dan menyebabkan perubahan sosial yang secara signifikan berlangsung demikian cepat. Teknologi informasi saat ini menjadi pedang bermata dua, karena selain memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan, kemajuan dan peradaban manusia, sekaligus menjadi arena efektif perbuatan melawan hukum.⁵ Tingginya pengguna konten media sosial memudahkan orang untuk berkomunikasi. Komunikasi adalah proses penyampain pikiran atau perasaan oleh seseorang kepada orang lain. Baik itu

¹ Siswanto Sunarso, *Hukum Informasi dan Transaksi Elektronik*, PT Rineka Putra, Jakarta, 2020, hlm. 39.

² Danrivanto Budhijanto, *Revolusi Cyberlaw Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2017, hlm. 31.

³ Budi Suhariyanto, *Tindak Pidana Teknologi Informasi (Cyber Crime)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 2.

⁴ Abdul Wahid, *Kejahatan Mayantara (Cyber Crime)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm. 21.

⁵ Sakban, *Pencegahan Cyber Bullying Di Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta, 2019, hlm. 7.

berupa lambang- lambang tertentu ataupun yang lainnya yang dapat merubah tingkah laku sejumlah orang sehingga menimbulkan efek tertentu.⁶ Negara Indonesia mengkriminalisasi pencemaran nama baik pada Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dalam bentuk upaya memberantas pencemaran nama baik melalui sosial media. Dalam mengkriminalisasi suatu perbuatan harus melihat dua sentral, yang pertama kriminalisasi suatu perbuatan menjadi tindak pidana dan perumusan tindak pidananya itu sendiri, dan yang kedua adalah penetapan sanksi pidana khususnya mengenai *strafsoort* (penentuan jenis pidana) dan *strafmaat* (berat ringannya pidana). Mengkriminalisasi kejahatan pencemaran nama baik tentunya terdapat pertimbangan- pertimbangan salah satunya maraknya penghinaan yang beredar dimedia sosial, namun juga perlu diperhatikan bahwa mengkriminalisasi suatu perbuatan itu juga harus memperhatikan prinsip- prinsip yang baik seperti prinsip proporsionalitas agar tidak terjadi *overcriminalization*.

Pentingnya prinsip proporsionalitas didalam kebijakan hukum pidana tentunya tidak terlepas dari tujuan hukum yaitu *lex certa, lex stricta, lex scripta* dan tujuan pemidanaan itu sendiri.⁷ Selain itu juga sebagai mekanisme untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap hak- hak individu, dan pembatas kekuasaan legislator untuk mengamcamkan pidana terhadap pembuat delik, juga berpengaruh terhadap efektivitas dari peraturan tersebut, proses kriminalisasi yang baik dalam sebuah kebijakan pidana akan melahirkan sebuah kebijakan hukum yang proporsional sehingga tidak adanya hak- hak yang terganggu didalamnya atau pun konflik yang timbul dari suatu kebijakan tersebut. Isu tentang maraknya protes terhadap dikriminalisasikannya pencemaran nama baik salah satunya adalah mengenai keberadaan pasal tentang pencemaran nama baik di media sosial yang bisa menjerat siapa saja atau lebih dikenal dengan pasal karet, selain itu kebijakan sanksi pidana terhadap pelaku pencemaran nama baik di media sosial yang tinggi mengingat pencemaran nama baik termasuk dalam kategori tindak pidana penghinaan ringan artinya perumusan kebijakan sanksi pidana terhadap pelaku pencemaran nama baik di media sosial tidak melihat dari keseriusitasan atau besar kecilnya dari perbuatan yang dilakukan, sehingga membuat dipertanyakan kembali proses pembentukan kebijakan pencemaran nama baik di media sosial pada tahap formulasi.

⁶ Dian Junita Ningrum, Suryadi, Dian Eka Chandra Wardhana, "Kajian Ujaran Kebencian Di Media Sosial", *Jurnal Ilmiah KORPUS* Vol. 2 No. 3, 2019, hlm. 242.

⁷ Mahrus Ali, "Proporsionalitas Dalam Kebijakan Formulasi Sanksi Pidana", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, No. 1 Vol. 25, 2018, hlm. 2.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, rumusan masalah pada penelitian ini adalah apakah kebijakan formatif tindak pidana pencemaran nama baik di media sosial sudah sesuai dengan prinsip proporsionalitas?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proporsionalitas dari suatu kebijakan hukum pidana pencemaran nama baik di media sosial

Metode Penelitian

Penelitian ini masuk ke dalam kategori penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mempelajari dan menelaah peraturan perundang-undangan serta teori hukum yang ada di Indonesia sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti. Metode pengumpul data yang digunakan metode *library research*, yaitu penelitian ini penulis lakukan dengan membaca, merangkum, serta mengkaji bahan- bahan pustaka yang berhubungan dengan penelitian berupa literatur- literatur, berkas putusan pengadilan dan peraturan perundang- undangan yang relevan dan berhubungan langsung dengan objek penelitian yang dijadikan sebagai landasan teoritis. Data tersebut diolah secara kualitatif kemudian disajikan secara deskriptif dengan menjelaskan, menguraikan, serta menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Proporsionalitas dalam Penetapan Unsur dan Sanksi Pencemaran Nama Baik di Media Sosial

Pentingnya menggunakan prinsip proporsionalitas salah satunya agar tidak ada terjadinya konflik antara hak individu yang dimiliki oleh masyarakat dengan kepentingan dari suatu kebijakan itu sendiri, oleh karena itu parameter suatu kebijakan pidana yang proporsionalitas itu haruslah melihat kejelasan unsur dan kebijakan sanksi pidana dari suatu kebijakan itu sendiri. Untuk mengetahui kebijakan pidana pada Pasal 27 ayat (3) ITE tentang pencemaran nama baik penulis akan memaparkan kejelasan unsur dan kebijakan sanksi pidana dari ketentuan tersebut.

Kebijakan formulasi/legislatif, yaitu tahap perumusan/penyusunan hukum pidana. Dalam tahap ini merupakan tahap yang paling startegis dari upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui kebijakan hukum pidana,

karena pada tahap ini kekuasaan formulatif/legislatif berwenang dalam hal menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana yang berorientasi pada permasalahan pokok dalam hukum pidana meliputi perbuatan yang bersifat melawan hukum, kesalahan/pertanggungjawaban pidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan oleh pembuat undang-undang.⁸ Sehingga apabila ada kesalahan/ kelemahan dalam kebijakan legislatif maka akan menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi. Pada tahapan ini salah satu upaya dalam mencegahnya suatu perbuatan tindak pidana adalah dengan cara kriminalisasi.

Kriminalisasi merupakan termasuk ke dalam tahapan formulasi karena formulasi merupakan kewenangan dari dari legislator atau pembuat undang-undang sendiri. Didalam mengkriminalisasi suatu perbuatan itu tentunya harus menggunakan prinsip kriminalisasi yang baik agar suatu kebijakan pidana yang proporsionalitas sehingga tidak terjadinya *overcriminalization*, salah satunya adalah dengan menerapkan prinsip proporsionalitas didalamnya baik itu unsur maupun kebijakan sanksi yang dirumuskan ketika mengkriminalisasi suatu perbuatan. Mengkriminalisasi suatu perbuatan tentu haruslah dikaji serta diperhatikan secara jelas dan eksplisit agar tercapainya tujuan dari prinsip proporsionalitas hukum itu sendiri. Semua permasalahan- permasalahan diatas hendaknya menjadi rujukan dalam menciptakan suatu kebijakan hukum pidana karena juga menyangkut dengan hak- hak warga negara dan juga asas keadilan.

a) Kriminalisasi (*criminalization*), Perumusan Tindak Pidana Pencemaran Nama baik Di media Sosial.

Mengkriminalisasi suatu perbuatan pidana tentunya tidak boleh terlepas dari rujukan atau pedoman yang ada di dalam KUHP, begitu juga dalam hal perumusan tindak pidana pencemaran nama baik di media sosial harus mengacu kepada Pasal (310) ayat (1) yang menyatakan bahwa barangsiapa sengaja merusak kehormatan atau nama baik seseorang dengan jalan menuduh dia melakukan sesuatu perbuatan dengan maksud yang nyata akan tersiarnya tuduhan itu, dihukum karena menista, dengan hukuman penjara selama-lamanya sembilan bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 4.500. Ayat (2) pasal tersebut mengatur bahwa apabila hal ini dilakukan dengan tulisan atau gambar yang disiarkan, dipertunjukkan pada umum atau ditempelkan, maka yang berbuat itu dihukum karena menista dengan tulisan dengan hukuman penjara selama-lamanya satu tahun empat bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 4.500,00.

⁸ Suhariyono AR, "Penentuan Sanksi Pidana Dalam Suatu Undang-Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume. 6 Nomor 4, 2009, hlm 7.

Bunyi pasal di atas menjadi rujukan atas keberadaan Pasal 27 ayat (3) Undang- Undang ITE yang menyatakan bahwa setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik. Selain itu, Pasal 45 ayat (3) juga mengatur bahwa setiap orang dengan sengaja tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/ atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 tahun dan/atau denda paling banyak Rp.750.000.000,00.

Pasal-pasal diatas menunjukkan bahwa ada beberapa unsur, yaitu *pertama*, unsur subjektif berupa unsur kesalahan, dalam hal ini terdapat kata 'dengan sengaja' sehingga penegak hukum harus dapat membuktikan bahwa pelaku melakukan pencemaran nama baik dan/atau penghinaan melalui media sosial dengan sengaja. *Kedua*, unsur melawan hukum, dalam hal ini diwakilkan dengan kata 'tanpa hak' sehingga jika memperhatikan penjelasan dan uraian mengenai kesepadanan makna dari kata 'tanpa hak' dengan melawan hukum. Selanjutnya unsur kelakuan, yaitu perbuatan yang dilarang dan menjadi objek pada Pasal 27 ayat (3) ini adalah mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik. Unsur ini dapat dipenuhi jika bermuatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik yang sama halnya dengan Pasal 310 KUHP yang juga mengatur tentang pencemaran nama baik.

Penjelasan unsur yang di atas tentunya menjadi rujukan dalam penegakan hukum pidana dalam memberantas tindak pidana pencemaran nama baik di media sosial, Jika kita melihat pada dewasa ini dengan adanya Pasal 27 ayat (3) ITE ini terdapat sejumlah kasus khususnya terhadap pencemaran nama baik menggunakan media sosial yang kontroversial seperti contohnya kasus seorang dosen yang dilaporkan oleh pihak kampus atas pencemaran nama baik di media sosial sehingga hakim memvonis dengan 3 bulan penjara. Dikarenakan Dosen yang Bernama Saiful Mahdi mengirim pesan ke WA group para dosen Syah Kuala dengan kalimat "Innalillahi wainna ilaihi rajiun. Dapat kabar duka matinya akal sehat dalam jajaran pimpinan FT Unsyiah saat tes PNS kemarin. Bukti determinisme teknik itu sangat mudah dikorup?". Contoh kasus selanjutnya adalah mengenai kasus Jerinx yang divonis oleh Hakim atas pencemaran nama baik di media

sosial, karena unggahan Jerinx dalam Instagram pribadinya, @jrx_sid, yang tertulis kalimat "gara-gara bangga jadi kacung WHO, IDI dan Rumah sakit dengan seenaknya mewajibkan semua orang yang akan melahirkan tes Covid-19".⁹ Akibat dari salah satu Fenomena – fenomena tersebut sehingga membuat perdebatan dimasyarakat tentang keberadaan dari pasal tersebut.

b) Kontradiksi dengan kebebasan berekspresi

Penghinaan yang dimaksudkan didalam Pasal (27) ayat (3) Undang-undang ITE adalah menyerang kehormatan dan nama baik seseorang, yakni yang diserang itu adalah perasaan "malu". Kehormatan yang diserang disini hanya berupa kehormatan tentang "nama baik" bukan "kehormatan" dalam arti seksual, bukan kehormatan yang dapat dicemarkan karena ketersinggungan anggota kemaluannya dalam lingkup nafsu birahi kelamin, karena tentu perbuatan yang disebutkan tadi bukan yang dimaksudkan kedalam "penghinaan" yang ada didalam Pasal (27) ayat (3) akan tetapi masuk kedalam kejahatan "kesopanan" atau kejahatan "kesusilaan" yang dapat dilihat didalam Pasal (281-303) KUHP.

Penghinaan terdapat enam macam bentuk diantaranya adalah menista (*smaad*) Pasal 310 ayat (1), menista dengan surat (*smaadschrift*) pasal 310 ayat (2), menfitnah (*laster*) pasal 311, penghinaan ringan (*eenvoudige belediging*) Pasal 315, mengadu secara menfitnah (*lasterlijke aanklacht*) Pasal 317, dan tuduhan secara menfitnah (*lasterlijke verdachtmaking*) Pasal 318, KUHP. Kesemua penghinaan diatas hanya dapat dituntut apabila ada pengaduan dari orang yang menderita (*delik aduan*), kecuali bila penghinaan- penghinaan tersebut dilakukan terhadap pegawai negeri pada waktu sedang menjalankan pekerjaannya yang sah (Pasal 316 dan 319). Objek daripada penghinaan haruslah manusia perorangan yaitu bukannya instansi pemerintahan, pengurus organisasi, segolongan penduduk dan lain sebagainya. Supaya dapat dihukum menurut Pasal 310 ayat (1) KUHP ini (menista), maka penghinaan harus dilakukan dengan cara menuduhkan sesuatu perbuatan tertentu yang dimaksudkan tuduhan itu tersiar ke khalayak umum (diketahui orang banyak). Deklarasi di Doho teringat Pasal 19 pernyataan umum hak- hak manusia yang diumumkan PBB pada 10 Desember 1948 bahwa:

"setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berekspresi dan hak tersebut termasuk kebebasan untuk memiliki pendapat tanpa gangguan serta untuk mencari, menerima dan berbagi informasi serta gagasan melalui media apapun dan tanpa mengindahkan perbatasan negara".

⁹ <https://regional.kompas.com/read/2020/08/12/15215701/jerinx-ditahan-setelah-resmi-jadi-tersangka-dugaan-pencemaran-nama-baik>, diakses pada Juli 2022.

Oleh karena itu, hal ini penting mengingat banyaknya tuntutan dari pencemaran nama baik dimedia sosial itu khususnya di Indonesia selama beberapa tahun terakhir menggunakan salah satunya Pasal 27 ayat (3) ITE. Bahkan organisasi pengamat Pers Internasional (IJF) Brussel, Belgia dalam konferensi di Taipe, Taiwan yang pada saat itu dihadiri wartawan asia dan pasifik, 7-10 Juli mengeluarkan resolusi yang mengecam keras kasus- kasus pidana tentang pencemaran nama baik dan penghinaan di Indonesia yang dinilai kebijakan pidana tersebut telah disalahgunakan.¹⁰ Di Indonesia sendiri kebebasan berekspresi telah dijamin dan diatur didalam Pasal 28 E UUD 1945 yang menyatakan "setiap orang diberikan hak dan kebebasan dalam berserikat, berkumpul, serta berhak untuk mengeluarkan pendapat". Hal ini juga diperkuat oleh Pasal 28 F UUD 1945 yang berbunyi, "setiap orang diberikan hak untuk menyampaikan sebuah informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia".

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa Indonesia sama sekali tidak memiliki batasan yang jelas mengenai kebebasan berekspresi. Dengan adanya kebijakan Pasal 27 ayat (3) menjadi pembatas kebebasan berekspresi, karena objek dari pencemaran nama baik di media sosial merupakan "ketersinggungan perasaan" sehingga dalam menyikapi hal tersebut adalah berhati-hati dalam mengomentari dan mengkritisi seseorang. Padahal jelas menghina dan mengkritik adalah sesuatu yang jauh berbeda, di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah tanggapan yang juga kadang-kadang disertai uraian dan pertimbangan baik buruk terhadap sesuatu hasil karya, pendapat, dan sebagainya. Sedangkan menghina adalah merendahkan, memburukkan nama baik orang, menyinggung perasaan orang. Salah satu parameter dari proporsionalitas dalam suatu kebijakan pidana itu adalah kejelasan unsur pidana yang termuat di dalamnya, sehingga tidak menimbulkan multitafsir, sebagaimana asas "*nullum crimen sine lege stricta*" yang artinya, suatu ketentuan pidana tidak boleh menimbulkan penafsiran lain yang terlalu luas dan berpotensi disalahgunakan, sehingga dalam Pasal 27 ayat (3) ITE tentang pencemaran nama baik dimedia sosial sehingga tidak kontradiksi dengan hak individual dan hak kebebasan berekspresi dari masyarakat.

c) Kebijakan sanksi pidana dalam undang- undang ITE

1. Perbandingan dengan KUHP

Dengan adanya Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2016 di Negara Indonesia, sehingga kian marak akan pelaporan- pelaporan atas pencemaran

¹⁰ Wildan Muchladun, Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Pencemaran Nama Baik, *Jurnal Hukum Legal Opinion*, Volume. 3 Nomor. 6, 2015, hlm. 8.

nama baik dimedia sosial. Hal ini dipertegas atas pernyataan Ketua MPR RI Bambang Soetsuyo didetik news sebut pidana undang- undang ITE sendiri di 2020 mencapai 324 kasus, sebanyak 209 orang dijerat Pasal 27 ayat (3) tentang pencemaran nama baik, 76 orang dijerat Pasal 28 ayat (3) tentang ujaran kebencian, serta 172 kasus dilaporkan berasal dari unggahan dimedia sosial. Banyaknya kasus tentang pencemaran nama baik dimedia sosial tersebut seolah memberi kesan bahwa hukum pidana bukan lagi menjadi upaya terakhir (*ultimum remedium*). Penetapan sanksi dalam suatu perundang-undangan pidana bukanlah hanya masalah teknis perundang-undangan semata, melainkan juga sebagai substansi atau materi perundang-undangan itu sendiri. Oleh karena itu sanksi pidana haruslah menggunakan pendekatan rasional sehingga tidak menimbulkan "*the crisis of criminalization*".¹¹ Sanksi pidana harus di sepadankan atau proporsionalitas dengan kebutuhan untuk melindungi dan mempertahankan kepentingan- kepentingan tersebut. Von Hirsch dan Jareborg (1991) telah menempuh jalan ini, dalam apa yang telah dijelaskan oleh satu komentator terkemuka sebagai usaha modern terkemuka untuk menetapkan beberapa parameter untuk proporsionalitas (*Ashworth 1995:93*). Mereka mulai dengan asumsi bahwa:

"keseriusan kejahatan memiliki dua dimensi: kerugian dan kesalahan. Harm mengacu pada cedera yang dilakukan atau dipertaruhkan oleh tindakan tersebut; kesalahan pada faktor niat, motif dan keadaan yang menentukan sejauh mana pelaku harus dianggap bertanggung jawab atas perbuatan tersebut (1991: 1)".¹²

Di dalam penentuan maksimum, penyusun undang-undang selalu dihadapkan pada masalah pemberian bobot dengan menetapkan kuantifikasi ancaman pidana maksimumnya. Penetapan maksimum pidana untuk menunjukkan tingkat keseriusan atau kualitas suatu tindak pidana, bukanlah pekerjaan yang mudah dan sederhana. Untuk itu, diperlukan pengetahuan yang cukup mengenai urutan tingkat atau gradasi nilai dari norma sentral masyarakat dan kepentingan-kepentingan hukum yang akan dilindungi itu. Menentukan gradasi nilai kepentingan hukum yang akan dilindungi itu jelas bukan pekerjaan yang mudah. Pola pidanaan yang digunakan selama ini pada umumnya dengan mengacu pada KUHP atau pendapat para ahli hukum pidana yang telah melakukan pengelompokan atau penggolongan tindak pidana. Wirjono Prodjodikoro, misalnya, telah mengelompokkan tindak pidana yang ditentukan dalam

¹¹ Barda Nawawi Arief, Muladi, *Teori- Teori Dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 2010, hlm. 24.

¹² Mirco Bagaric, "Proportionality In Sentencing: Its Justification, Meaning And Role", *Current Issues In Criminal Justice*, Volume. 12 Nomor. 02, 2000, hlm. 4

KUHP secara kualitatif dengan melihat pelanggaran berbagai kepentingan yang dilindungi. Menurut Wirjono Prodjodikoro, cara penggolongan tindak pidana dilihat dari kepentingan yang dilindungi, meliputi: 1) kepentingan oknum/ pribadi; 2) kepentingan masyarakat; 3) kepentingan negara.

Kebijakan sanksi pidana dalam pencemaran nama baik dimedia sosial dapat kita lihat pada Pasal 45 ayat (3) undang- undang ITE yang berbunyi, “setiap orang dengan sengaja tanpa hak mendistribusikan dan/ atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 750.000.000,”.

Seperti yang penulis sebutkan sebelumnya bahwa dalam didalam teori proporsionalitas hukum itu adalah dalam menentukan berat ringannya sanksi pidana haruslah melihat keseriusan dari perbuatannya tersebut.

Merujuk kepada unsur yang ada didalam Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang ITE, delik yang ada didalam pasal tersebut masuk kedalam kategori penghinaan ringan yang ada didalam Pasal 315 dan 310 KUHP, di dalam Pasal 315 KUHP ancaman pidananya adalah dua bulan empat minggu atau denda palingbanyak empat ribu lima ratus rupiah, serta ancaman pidana yang ada didalam Pasal 310 ayat (1) adalah diancam Sembilan bulan atau denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah, ayat (2) ancaman pidana satu tahun empat bulan atau denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah. Sedangkan didalam kebijakan pidana pencemaran nama baik dimedia sosial pada Pasal 45 ayat (3) diancam dengan pidana penjara sebanyak 4 tahun penjara dan atau denda paling banyak 750 juta rupiah, merujuk kepada teori proporsionalitas bahwa berat ringannya sanksi pada suatu perbuatan harus melihat berat ringannya dampak atau keseriusitan dari perbuatan tersebut maka bila diukur dari parameter bahwa pencemaran nama baik termasuk kedalam golongan delik penghinaan ringan maka ancaman yang ada didalam Pasal 45 ayat (3) undang-undang ITE tersebut sudah cukup baik dengan alasan dampak dari media sosial sendiri sangat cepat tersebar dan dapat diakses oleh siapapun dan kapanpun yang jelas berbeda dengan pencemaran nama baik secara langsung secara lisan tanpa menggunakan akses media sosial.

2. Putusan- Putusan Pengadilan

Memutuskan sanksi pidana terhadap pelaku pencemaran nama baik di media sosial walaupun dengan adanya asas kebebasan hakim (*judicial discretionary power*) yang dijamin sepenuhnya seperti dalam Pasal I Undang-

Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dimana dirumuskan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia, Hakim sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman memperoleh kewenangan untuk memeriksa dan memutus perkara pidana yang ditanganinya secara bebas dari intervensi pihak manapun. Walaupun dalam hal menjatuhkan sanksi pidana, kebebasan hakim bukanlah tanpa batas. *Asas Nulla Poena Sine Lege*, dimana hakim hanya dapat memutuskan sanksi pidana pencemaran nama baik dimedia sosial berdasarkan jenis dan berat sanksi sesuai dengan takaran yang ditentukan oleh undang-undang yaitu dalam hal ini Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik khususnya pada Pasal 45 ayat (3). Terhadap beberapa kasus tindak pidana pencemaran nama baik dimedia sosial, penulis memberikan beberapa contoh putusan hakim yang penulis paparkan pada table dibawah ini:

No	Nomor Putusan	Pasal Tuntutan	Lama Pidana Dijatuhkan
1	203/Pid.Sus/2017/PN.SMN	45 ayat (3) <i>jo</i> 27 ayat (3)	4 Bulan
2	125/Pid.Sus/2018/PN Btl	45 ayat (1) <i>jo</i> 27 ayat (3)	Bebas (Tidak Dipidana)
3	126/Pid.Sus/2019/PN.Pbr	27 ayat (3) <i>jo</i> 45 ayat (3)	Bebas (Tidak Dipidana)
4	246/Pid.Sus/2020/PN Pso	45 ayat (3)	10 Bulan
5	528/Pid.Sus/2020/PN Bdg	27 ayat (3) <i>jo</i> 45 ayat (3)	Bebas (Tidak Dipidana)
6	623/Pid.Sus/2020/PN Dps	27 ayat (3) <i>jo</i> 45 ayat (3)	9 Bulan
7	128/Pid.Sus/2016 /PN. SBW	27 ayat (3) <i>jo</i> 45 ayat (1)	6 Bulan
8	222/Pid.Sus/2019/PN Tbn	45 ayat (3) <i>jo</i> 27 ayat (3)	5 Bulan
9	240/Pid.Sus/2019/PN Psp	27 ayat (3) <i>jo</i> 45 ayat (3)	6 Bulan
10	453/Pid.Sus/2020/PN Sgm	45 ayat (3) <i>jo</i> 27 ayat (3)	2 Bulan
11	471 /Pid. Sus /2013/PN.Slmn	27 ayat (3) <i>jo</i> 45	4 Bulan
12	2393 K/Pid.Sus/2020	45 ayat (3) <i>jo</i> 27 ayat (3)	2 Bulan
13	755/Pid.Sus/2020/PN.Jkt.Pst.	45 ayat (3) <i>jo</i> 27 ayat (3)	6 Bulan
14	154/Pid Sus/2017/PN Bir	45 ayat (1) <i>jo</i> 27 ayat (3)	8 Bulan
15	512/Pid.Sus/2016/PN Jmb	45 ayat (1) <i>jo</i> 27 ayat (3)	4 Bulan
16	21/Pid.B/2015/PN.Psb	45 ayat (1) <i>jo</i> 27 ayat (3)	6 Bulan
17	43/Pid.Sus/2017/PN Lsm	27 ayat (3) <i>jo</i> 45 ayat (3)	Bebas (Tidak Dipidana)
18	404 K/PID.SUS/2019	27 ayat (3) <i>jo</i> 45 ayat (3)	Menolak Kasasi JPU

19	1981 K/Pid.Sus/2018	45 ayat (3) <i>jo</i> 27 ayat (3)	Menolak Kasasi JPU
20	183/Pid.Sus/2020/PN Smg	45 ayat (3) <i>jo</i> 27 ayat (3)	8 Bulan

Berdasarkan dua puluh putusan di atas, tidak satupun putusan hakim yang menjatuhkan pidana dalam hitungan tahun seluruhnya hanya menjatuhkan pidana dalam hitungan bulan, artinya tidak sampai separuh dari pidana maksimal yang diancamkan berdasarkan ketentuan pidana pencemaran nama baik dimedia sosial Pasal 45 ayat (3) undang- undang ITE. Fenomena diatas pada dasarnya merupakan gambaran sederhana tentang pemidanaan pencemaran nama baik dimedia sosial, dalam memutuskan perkara pencemaran nama baik dimedia sosial tentunya Hakim mempertimbangkan indikator- indikator tertentu seperti melihat dan memperhatikan proporsionalitas dalam menentukan besarnya pidana menurut asas individualisasi (memperhatikan kepribadian pelaku Ketika menentukan hukuman). Hukuman harus mengambil dimensi pribadi agar lebih berhak dan untuk memenuhi tujuan dari pemidanaan itu sendiri. Yaitu, mengamati asas proporsionalitas pemidanaan dengan pelaku dan memperhatikan kepribadian pelaku.

Kebijakan perundang- undangan yang memuat ketentuan sanksi pidana dan/atau tindakan sering kali berlebihan dan tidak proporsional bahkan tidak dilandasi dari tujuan pemidanaan. Apabila seperangkat sanksi pidana yang telah ditetapkan merupakan hasil pilihan yang kurang tepat atau tidak proporsional, maka dapat menimbulkan "gangguan" dalam penanggulangan perkembangan kriminalitas.¹³ Menyikapi tingginya kebijakan sanksi tindak pidana pencemaran nama baik dimedia sosial sendiri seolah memberi kesan bahwa peraturan yang ada dipergunakan untuk menakut- nakuti bukan sebagai *ultimum remedium*, sehingga dalam pencemaran nama baik dimedia sosial seolah tidak ada upaya lain dalam memperbaiki atau memulihkan Kembali kondisi yang telah terjadi antara pelaku dan korban. Jika dilihat dari banyak kasus yang telah terjadi, terjadinya konflik pencemaran nama baik sendiri dilandasi oleh ketidak sukaan seseorang kepada orang lain, yang seharusnya lebih ditekankan adalah pendekatan secara emosional sehingga antara korban dan pelaku dapat berdamai bukan menjadikan pidana penjara sebagai jalan utama untuk mencegah perbuatan pencemaran nama baik dimedia sosial. Akibat dari itu pasal tentang pencemaran nama baik dimedia sosial sendiri menjadi pedang bermata dua bagi masyarakat untuk saling lapor antar sesama dengan perasaan emosional dan berharap pelaku dipidana penjara setinggi-tingginya. Semua fenomena tersebut

¹³ Dwi Handoko, "Kriminalisasi dan Dekriminalisasi?", HAWA DAN AHWA, Pekanbaru, 2015, hlm. 31.

tidak akan terjadi apabila kebijakan yang ada saat ini proporsionalitas kebijakan pidana pada kebijakan tersebut.

Penutup

Melihat pemaparan yang sudah dijelaskan diatas maka dapat disimpulkan Dengan adanya kebijakan hukum pidana tentang pencemaran nama baik dimedia sosial saat ini menjadi pembatas kebebasan berekspresi, karena objek dari pencemaran nama baik dimedia sosial sendiri merupakan "ketersinggungan perasaan" sehingga dalam menyikapi hal tersebut adalah berhati- hati dalam mengomentari dan mengkritisi seseorang. Sehingga terjadinya kontradiksi dengan kebebasan berpendapat dan berekspresi yang terdapat dalam Pasal 28 E dan F UUD 1945. Merujuk kepada teori proporsionalitas bahwa berat ringannya sanksi pada suatu perbuatan harus melihat berat ringannya dampak atau keseriusitasan dari perbuatan tersebut, oleh karena pencemaran nama baik termasuk kedalam golongan delik penghinaan ringan maka ancaman sanksi pidana pencemaran nama baik dimedia sosial saat ini sudah proporsionalitas mengingat dampak dari media sosial yang sangat mudah tersebar dengan cepat hanya saja perlu adanya penjelasan unsur dari kategori pencemaran nama baik itu sendiri agar tidak terjadinya multitafsir atau penafsiran yang terlalu luas. Oleh karena itu jika melihat dari sudut pandang proporsionalitas pidana pada kebijakan hukum pidana pencemaran nama baik dimedia sosial pada Pasal 27 ayat (3) dan Pasal 45 ayat (3) undang- undang ITE, dapat dikatakan sebagai kebijakan yang proporsional dalam memberantas tindak pidana pencemaran nama baik dimedia sosial. Oleh karena itu jika melihat dari sudut pandang proporsionalitas pidana pada kebijakan hukum pidana pencemaran nama baik dimedia sosial pada Pasal 27 ayat (3) dan Pasal 45 ayat (3) undang- undang ITE, sudah dikatakan sebagai kebijakan yang proporsional dalam memberantas tindak pidana pencemaran nama baik dimedia sosial. Akan tetapi sebaiknya masih perlu adanya reformulasi kembali terkait tentang unsur- unsur dari tindak pidana pencemaran nama baik dengan berprinsipkan prinsip proporsionalitas agar tidak ada konflik antara hak- hak dari warga negara sendiri.

Daftar Pustaka

Buku

- Wahid, Abdul, *Kejahatan Mayantara (Cyber Crime)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2010.
- Nawawi Arief, Barda dan Muladi, *Teori- Teori Dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 2010, hlm 24.

Suhariyanto, Budi, *Tindak Pidana Teknologi Informasi (Cyber Crime)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.

Budhijanto, Danrivanto, *Revolusi Cyberlaw Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2017.

Handoko, Dwi, *"Kriminalisasi dan Dekriminalisasi"*, HAWA DAN AHWA, Pekanbaru, 2015.

Sakban, *Pencegahan Cyber Bullying DiIndonesia*, Deepublish, Yogyakarta, 2019.

Sunarso, Siswanto, *Hukum Informasi dan Transaksi Elektronik*, PT Rineka Putra, Jakarta, 2020.

Jurnal

Dian Junita Ningrum, "Suryadi, Dian Eka Chandra Wardhana, Kajian Ujaran Kebencian Di Media Sosial", *Jurnal Ilmiah KORPUS* Vol. 2 No. 3, 2019.

Mahrus Ali, "Proporsionalitas Dalam Kebijakan Formulasi Sanksi Pidana", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, No. 1 Vol. 25, 2018.

Mirco Bagaric, "Proportionality In Sentencing: Its Justification, Meaning And Role", *Current Issues In Criminal Justice*, Volume. 12 Nomor. 02, 2000.

Suhariyono AR, "Penentuan Sanksi Pidana Dalam Suatu Undang-Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume. 6 Nomor 4, 2009.

Wildan Muchladun, "Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Pencemaran Nama Baik", *Jurnal Hukum Legal Opinion*, Volume. 3 Nomor. 6, 2015.

Peraturan Perundang-undangan

Undang- Undang Dasar 1945

Undang- Undang Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Kitab Undang Undang Hukum Pidana

Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Pertanggungjawaban Perseroan Perorangan Pasca Pergeseran Paradigma Perseroan Terbatas Sebagai Persekutuan Modal

Dimas Cahya Kusuma

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia

Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia

cahyakusumad@gmail.com

Abstract

This study aims to find out the concept of individual corporate responsibility after the enactment of the Job Creation Law. This is a normative legal research that uses a conceptual and statutory approaches. This research concludes that there is an addition to the concept of a legal entity other than a Limited Liability Company, namely an individual company which can be established only with a single shareholder provided that it fulfills the criteria attached to Small Medium Enterprises (UMK). The response to the paradigm shift from the concept of capital partnership whereby a legal entity can be established by a single shareholder is apparently not something new after seeing article 7 paragraph (5) of the Limited Liability Company Law which explains that a Company can be established only with one shareholder entity, such as State Owned Enterprises (BUMN). Meanwhile, the liability for Individual Companies is limited to the shares or assets they own as long as there are no things that are excluded as stated in Article 153 J paragraph (2) of the Law on Job Creation in the ease of doing business cluster due to amendments to the Law on Limited Liability Companies.

Key Words: Job creation; individual company; accountability

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui konsep pertanggungjawaban Perseroan Perorangan setelah diberlakukannya Undang-undang Cipta Kerja. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Adapun penelitian ini menyimpulkan bahwa terdapat penambahan dalam konsep badan hukum selain Perseroan Terbatas yaitu Perseroan Perorangan yang dapat didirikan hanya dengan seorang pemilik saham tunggal dengan syarat memenuhi kriteria yang melekat pada Usaha Menengah Kecil (UMK). Tanggapan atas terjadinya pergeseran paradigma dari konsep persekutuan modal dengan dapat didirikannya suatu badan hukum oleh pemilik saham tunggal ternyata bukan suatu hal yang baru setelah melihat pasal 7 ayat (5) Undang-undang Perseroan Terbatas yang menjelaskan bahwa Perseroan dapat didirikan hanya dengan satu entitas pemegang saham seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Sedangkan pertanggungjawaban bagi Perseroan Perorangan hanya sebatas saham atau harta kekayaan yang dimilikinya sepanjang tidak terdapat hal-hal yang dikecualikan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 153 J ayat (2) Undang-undang tentang Cipta Kerja pada klaster kemudahan berusaha atas perubahan Undang-undang Perseroan Terbatas.

Kata-kata Kunci: Cipta kerja; perseroan perorangan; pertanggung jawaban

Pendahuluan

Indonesia memiliki dua jenis badan usaha yang dikenal dalam aktivitas bisnis yaitu badan usaha tidak berbadan hukum dan badan usaha yang berbadan hukum.¹ Badan usaha yang tidak berbadan hukum diantaranya adalah Perseroan Komanditer (CV), Persekutuan dengan Firma, Persekutuan Perdata, Perusahaan Dagang (UD) dan yang lainnya.² Hal yang paling mendasar untuk membedakan antara jenis badan usaha yang tidak berbadan hukum dan badan usaha berbadan hukum adalah terletak pada prinsip yang melekat padanya. Prinsip pertanggungjawaban terbatas terdapat hanya pada badan usaha berbadan hukum yang mana tanggung jawab tersebut hanya sebatas kepemilikan saham pada suatu perseroan sedangkan badan usaha yang tidak berbadan hukum melekat padanya prinsip tanggung jawab tidak terbatas pada saham yang dimiliki namun dapat dikenakan tanggung jawab secara pribadi. Secara garis besar dapat diartikan bahwa ada pemisahan kekayaan antara badan usaha berbadan hukum dengan individu pemilik saham.³

Perseroan Terbatas merupakan salah satu diantara bentuk usaha yang telah lama dikenal oleh masyarakat, pandangan bahwa perseroan terbatas merupakan sarana kegiatan usaha yang cukup vital dalam menggerakkan roda perekonomian negara. Mengingat saat ini kegiatan berusaha atau bisnis masyarakat tidak dapat dilepaskan dari adanya Perseroan Terbatas mulai dari kelas mikro hingga besar sebagai bentuk usaha yang banyak digunakan oleh masyarakat Indonesia. Hal tersebut dapat dikarenakan adanya konsep tanggung jawab terbatas pada badan hukum berbentuk perseroan terbatas yang dirasa menguntungkan dan memberikan rasa aman atas harta kekayaan pribadi ketika terjadi suatu permasalahan hukum.⁴

Dyah Hapsari Prananingrum berpendapat bahwa “badan hukum adalah organisasi atau kelompok manusia yang mempunyai tujuan tertentu yang dapat menyanggah hak dan kewajiban, seperti contoh Negara dan Perseroan Terbatas adalah organisasi atau kelompok yang merupakan badan hukum.”⁵ Lalu Soedikno Mertokusumo juga telah memberikan penjelasan bahwa “badan hukum itu bertindak sebagai suatu kesatuan dalam lalu lintas hukum seperti orang, hukum menciptakan badan hukum oleh karena pengakuan organisasi atau kelompok manusia sebagai subyek hukum itu sangat diperlukan karena

¹ Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan Terbatas*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 358.

² *Ibid.*, hlm. 358.

³ Binoto Nadapdap, *Hukum Perseroan Terbatas (Berdasarkan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007)*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2016, hlm. 3.

⁴ I Made Yoga Agastya, I Wayan Wiryan, and Suatra Putrawan, “Kedudukan Hukum Perseroan Terbatas Yang Belum Berstatus Badan Hukum Dalam Melakukan Kegiatan Usaha,” *Kertha Semaya: Jurnal Ilmu Hukum*, 2018, hlm. 1-10.

⁵ Dyah Hapsari Prananingrum, “Telaah Terhadap Esensi Subjek Hukum: Manusia Dan Badan Hukum”, *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum*, Vol. 8, No. 1, 2014, hlm. 73-92.

bermanfaat bagi lalu lintas hukum.”⁶ Dalam pandangan R. Ali Rido, ia memaparkan bahwa pada suatu doktrin umum yang terdapat dalam badan hukum bahwa untuk dapat disebut terpenuhinya persyaratan badan hukum sebagai suatu subjek hukum, sedidaknya suatu entitas dapat disebut sebagai badan hukum ketika harta kekayaan yang terpisah dari pemilik saham dan entitas badan hukum tersebut, adanya suatu tujuan, adanya kepentingan sendiri dan memiliki pengorganisasian yang baik.⁷

Berangkat dari apa yang telah diuraikan pada paragraf di atas, terlihat bahwa kekayaan yang terpisah antara harta pribadi pemegang saham dengan harta badan hukum merupakan salah satu unsur dari badan hukum. Selain dari adanya pemisahan harta kekayaan, badan hukum juga memiliki ciri khas yaitu persekutuan modal dari para pemegang saham yang hanya bertanggung jawab sebatas modal yang ditempatkan pada badan hukum. Singkatnya, pemegang saham hanya bertanggung jawab sebatas saham yang dimilikinya. Inilah yang menjadikan Perseroan Terbatas berbeda dengan bentuk badan usaha lain yang tidak berstatus badan hukum.⁸

Permasalahan mulai muncul disaat terjadinya perubahan konstruksi hukum secara masif dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU Perseroan Terbatas) melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja). Salah satunya, dengan diperkenalkannya konsep baru dalam hukum perusahaan Indonesia yaitu kehadiran Badan Hukum Perorangan dalam bentuk Perseroan Perorangan yang dikhususkan bagi pelaku Usaha Mikro dan Kecil (UMK). Tujuan dibentuknya Perseroan Perorangan untuk pelaku UMK untuk memudahkan pengembangan usaha bagi pelaku UMK dengan dapat membentuk badan usaha berbadan hukum Perseroan Terbatas.⁹

Tujuan untuk mewujudkan kemudahan dalam berinvestasi, penguatan UMK dan peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) ketenagakerjaan menjadi langkah strategis pemerintah guna membuka lapangan pekerjaan bagi rakyat Indonesia dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.¹⁰ Perubahan yang telah dilakukan pemerintah pada beberapa ketentuan dalam UU Perseroan Terbatas guna melengkapi kebutuhan pengusaha

⁶ A A Gede D H Santosa, “Perbedaan Badan Hukum Publik Dan Badan Hukum Privat,” *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 5 No. 2, 2019, hlm. 152-66.

⁷ *Ibid.*, hlm. 152-66.

⁸ Erman Rajagukguk, *Butir-Butir Hukum Ekonomi*, Lembaga Studi Hukum Dan Ekonomi, Jakarta, 2011, hlm. 191.

⁹ Muhammad Faiz Aziz dan Nunuk Febrianingsih, “Mewujudkan Perseroan Terbatas (PT) Perorangan Bagi Usaha Mikro Kecil (UMK) Melalui Rancangan Undang-Undang Tentang Cipta Kerja,” *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 9 No. 1, 2020, hlm. 91.

¹⁰ Naskah Akademik RUU Cipta Kerja, hlm. 109.

yang akan mendirikan UMK sehingga memiliki kelebihan sebagaimana Perseroan Terbatas dalam aspek pertanggungjawaban. Mengenai hal tersebut telah diatur dalam Pasal 109 angka 1 UU Cipta Kerja yang mengubah ketentuan pada Pasal 1 angka 1 UU Perseroan Terbatas tentang definisi perseroan terbatas, yang semula mengatur bahwa “Perseroan Terbatas 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 Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.” Menjadi “Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau Badan Hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil.”

Perbandingan pengertian yang terdapat di dalam UU Perseroan Terbatas dan UU Cipta Kerja dimana dalam UU Perseroan Terbatas yang dimaksud perseroan terbatas adalah badan hukum yang berbentuk persekutuan modal dimana di dalamnya terdapat sekurang-kurangnya dua pemegang saham dan didirikan atas ikatan perjanjian. Sedangkan konstruksi hukum yang terbangun dalam UU Cipta Kerja memiliki arti perseroan terbatas mengikuti konsep perseroan terbatas sebagai badan hukum yaitu memperjelas konsep Perseroan Terbatas dengan badan hukum perorangan yang didirikan dengan Surat Pernyataan Pendirian oleh hanya dengan 1 (satu) orang sepanjang memenuhi kriteria UMK.

Jika benar adanya terjadi pergeseran paradigma yang merubah paradigma dan doktrin hukum Perseroan Terbatas sebagai badan hukum maka pendirian Perseroan yang tidak didasari atas prinsip-prinsip badan hukum tentunya akan sangat dimungkinkan lahirnya suatu kerancuan dikemudian hari disebabkan oleh hilangnya prinsip tersebut. Selain itu, pendirian Perseroan Terbatas sebagai badan hukum berakibat pada pemisahan harta kekayaan pemilik modal dan modal usaha dalam hal pertanggungjawaban hanya sebatas modal usaha yang dimiliki. Namun Perseroan Perorangan yang dapat didirikan oleh satu orang pendiri atau pemegang saham (*single shareholder*) melahirkan pertanyaan besar mengenai pertanggung jawabannya. Mengingat pertanggung jawaban terbatas atau *Limited Liability* merupakan prinsip dasar dari suatu Perseroan Terbatas berbadan hukum.¹¹

¹¹ Annisa Apriana, Jawade Hafidz, “Penyimpangan Hukum Dalam Pendirian PT Rifka”, *Jurnal Akta*, Vol. 4 No. 4, 2017.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis uraikan diatas, penelitian ini akan menganalisis Pertanggungjawaban Perseroan Perorangan setelah berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana pergeseran paradigma Perseroan Terbatas sebagai persekutuan modal pasca disahkannya Undang-undang Cipta Kerja?
2. Bagaimana pertanggung jawaban perseroan perorangan ditinjau dari Undang-undang Cipta Kerja?

Tujuan Penelitian

1. Mengetahui bagaimana pergeseran paradigma dalam Perseroan Terbatas sebagai persekutuan modal pasca disahkannya Undang-undang Cipta Kerja.
2. Mengetahui konsepsi pertanggungjawaban perseroan perorangan setelah berlakunya Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Metode Penelitian

Pada metode penelitian ini adalah bentuk penelitian hukum normatif yang menjadikan hukum sebagai suatu bangunan sistem norma.¹² Adapun norma yang dibangun berdasarkan sistem tersebut adalah kaidah, asas-asas, norma, peraturan perundang-undangan, prinsip dan doktrin hukum. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dimana sumber data dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer yaitu, Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2020 Tentang Modal Dasar Perseroan Serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro Dan Kecil. Teknik Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat kualitatif, yakni kebenaran data/premis akhir ditentukan oleh penelit.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pergeseran Paradigma Perseroan Terbatas Sebagai Persekutuan Modal Pasca Disahkannya Undang-Undang Cipta Kerja

Konsep dasar dari Perseroan Terbatas dapat dilihat dari persekutuan modal dua orang atau lebih yang terbagi atas saham-saham, sebagai suatu entitas

¹² Fajar Mukti dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 23.

tersendiri dapat melakukan perbuatan hukum dengan tanggung jawab yang terbatas pada modal dari entitas perseroan.¹³ Menurut Rudhi Prasetya, berbicara dalam aspek sejarah bahwa Perseroan Terbatas merupakan konsep yang diadopsi dari sistem hukum belanda dan masuk ke Indonesia saat VOC kemudian menjelma menjadi *Naamloze Vennootschap* (NV) membutuhkan pasokan dana yang cukup besar guna melakukan ekspedisi pelayaran ke pulau-pulau yang ada di Indonesia lalu VN menjadi suatu entitas tersendiri dari persekutuan modal.¹⁴

Dalam beberapa literatur, persekutuan dapat dikelompokkan menjadi 2 kelompok dengan tujuan yang berbeda, dimana kelompok persekutuan pertama dibentuk guna mencapai tujuan keuntungan sedangkan kelompok kedua dibentuk dengan tujuan dengan tidak berfokus pada komersial.¹⁵ Berlandaskan kedua golongan yang telah disebutkan diatas, Perseroan Terbatas merupakan kelompok yang didirikan dengan tujuan komersial dimana para pemegang saham ingin mencari keuntungan dari membentuk persekutuan yang berbadan hukum.

Menurut Rudhi Prasetya, terdapat 3 ciri-ciri yang melekat pada Perseroan Terbatas yaitu¹⁶ *pertama*, Pertanggungjawaban terbatas sebagai badan hukum yang merupakan subjek hukum tersendiri sehingga pertanggung jawabannya hanya terbatas pada harta kekayaan yang dimiliki oleh perseroan setelah dilakukan akumulasi dalam persekutuan. *Kedua*, sifat mobilitas hak penyertaan. Mobilitas hak penyertaan ini akan memberikan fleksibilitas kepada setiap pemegang saham untuk berpartisipasi dalam mengambil keputusan yang akan diambil oleh perseroan. *Ketiga*, prinsip pengurusan melalui suatu organ. UU Perseroan Terbatas mengatur mengenai organ-organ yang terdapat pada Perseroan Terbatas yang nantinya akan menjalankan aktivitas bisnis dari perseroan yang mencakup fungsi pelaksanaan, pembuatan kebijakan, sampai dengan fungsi pengawasan. Adapun organ-organ tersebut diantaranya Direksi, Komisaris dan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).¹⁷

Berdasarkan atas apa yang telah dijabarkan di atas, dapat menjadi acuan untuk melihat bagaimana pergeseran paradigma yang terdapat di dalam UU Perseroan Terbatas dalam UU Cipta Kerja, dimana perseroan sebagai badan hukum dibagi menjadi dua jenis perseroan yaitu Perseroan Terbatas dengan

¹³ Rochmat Soemitro, *Hukum Perseroan Terbatas*, Yayasan Dan Wakaf, Eresco, Bandung, 1993, hlm. 92.

¹⁴ Prasetya Rudhi, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Cetakan Ketiga, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 10-11

¹⁵ R. Khairandy, "Karakter Hukum Perusahaan Perseroan dan Status Hukum Kekayaan yang Dimilikinya", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 20 No. 1, hlm. 81-97.

¹⁶ Putu Dewi Kasih, "Perseroan Perorangan Pasca UU Cipta Kerja: Perubahan Paradigma Perseroan Terbatas Sebagai Persekutuan Modal", *Jurnal Arena Hukum*, Vol. 15 No. 1, 2022, hlm. 20.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 20.

pemodal yang terdiri dari dua orang atau lebih dan Perseroan Perorangan oleh 1 orang yang mengubah ketentuan Pasal 7 UU Perseroan Terbatas, dengan catatan kewajiban mendirikan PT minimal oleh 2 dapat dikecualikan sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (7) huruf a UU Perseroan Terbatas yang menyebutkan “ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 orang atau lebih tidak berlaku lagi Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara.” Penjelasan Pasal 7 ayat (7) UU Perseroan Terbatas menyebutkan “karena status dan karakteristik yang khusus, persyaratan jumlah pendiri bagi Perseroan diatur dalam Peraturan Perundang-undangan tersendiri”. Kemudian dalam penjelasan Pasal 7 ayat (7) huruf a UU Perseroan Terbatas disebutkan “Persero adalah badan usaha milik negara yang berbentuk Perseroan yang modalnya terbagi dalam saham yang diatur dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).” Artinya, dimungkinkan untuk mendirikan Perseroan hanya oleh 1 pemilik modal sebagaimana yang terjadi pada pendirian Persero dengan pemilik modal adalah negara dengan kekayaan yang telah dipisahkan berdasarkan ketentuan Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Persekutuan modal yang menjadi fokus dalam pembahasan Pergeseran paradigma bahwa Perseroan Terbatas berbentuk badan hukum yang dianggap sebagai subjek hukum setidaknya-tidaknya merupakan persekutuan modal, dimana dalam UU Perseroan Terbatas sebelum dilakukan perubahan oleh UU Cipta kerja secara harfiah mengartikan persekutuan modal adalah bertemunya tujuan dua orang atau lebih untuk menghimpun modal sebagai langkah membentuk entitas diluar pemilik modal dalam suatu ikatan perjanjian yang dilakukan di hadapan Notaris.¹⁸ Namun, pasca berlakunya UU Cipta Kerja paradigma tersebut sedikit bergeser dengan dapat didirikan Perseroan Perorangan. Banyak yang menyatakan bahwa bentuk seperti itu menyimpangi konsep persekutuan modal yang seharusnya paling tidak terdiri atas 2 pemilik modal. Pendapat berbeda dikemukakan oleh Fred BG Tumbuan menyatakan bahwa konsep persekutuan modal tetap valid dalam pendirian Persero walaupun berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (7) UU PT pendirian Persero dikecualikan dari Pasal 7 ayat (1) yang mensyaratkan Perseroan Terbatas didirikan lebih dari dua orang.¹⁹

Hal ini didasarkan pada pendirian Persero tetap menyertakan modal dasar, modal ditempatkan dan modal disetor terpisah dari kekayaan negara yang menjadi konsep dasar Perseroan Terbatas sebagai bentuk persekutuan modal.

¹⁸ Hasbullah F Sjawie, *Direksi Perseroan Terbatas Serta Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Prenada Media, 2017, hlm. 64.

¹⁹ Frederick B G Tumbuan, *Himpunan Kajian Mengenai Beberapa Produk Legislasi dan Masalah Hukum di Bidang Hukum Perdata*, PT Gramedia Pustaka Utama, 2017, hlm. 86

Untuk itu, pendirian Perseroan Perorangan tetap valid dinyatakan sebagai persekutuan modal sepanjang pendiri tunggalnya menyertakan modal dasar, modal ditempatkan dan modal disetor terpisah dari kekayaan pribadinya.²⁰

Sementara itu menurut Hasbullah F. Sjawie, dasar dari ketentuan Pasal 7 ayat (7) UU Perseroan Terbatas yaitu pada teori Institusional. Menurut teori institusional Perseroan dipandang sebagai institusi yang memberikan landasan bahwa Perseroan bukan perjanjian melainkan suatu institusi, sehingga pemegang sahamnya dapat saja terdiri dari 1 (satu) orang, atau yang disebut sebagai *sole corporation*.²¹ Untuk itu, keberadaan Perseroan yang didirikan oleh 1 bukan merupakan hal yang niscaya terjadi mengingat banyak negara telah menerapkan bentuk tersebut. Serta bentuk *sole corporation* tetap termasuk persekutuan modal sepanjang persyaratan permodalan yang terpisah terpenuhi.²²

Walaupun kepemilikannya mempunyai persamaan dengan bentuk yang dimiliki oleh Usaha Dagang (UD) yaitu perorangan, tetapi Perseroan Perorangan masih memerlukan persetujuan pengesahan dalam kaitannya dengan pendirian pada instansi yang berwenang, sehingga pemilik tunggalnya adalah badan hukum yang berbentuk Perseroan Perorangan. Dengan begitu ciri-ciri badan hukum adalah memiliki tanggung jawab terbatas dan pemisahan harta kekayaan antara pemilik dan organisasi melekat pula pada Perseroan Perorangan.²³

Dengan demikian pendirian Perseroan pada intinya tidak menyimpang dan tetap berdasarkan konsep persekutuan modal yang didirikan berdasarkan perjanjian. Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa pendirian Perseroan yang diatur sebelum diberlakukan UU Cipta Kerja dalam perubahan Pasal 7 ayat (7) UU PT telah memberikan kemungkinan pendirian Perseroan Terbatas dengan pemilik saham tunggal maupun didirikan berdasarkan satu orang pendiri. Untuk itu dapat dikatakan bahwa tidak terjadi penyimpangan konsep persekutuan modal, hanya terjadi perluasan konsep Perseroan Terbatas dari persekutuan modal.

Konsep pendirian Perseroan Terbatas oleh satu pemegang saham sudah ada sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (5) UU Perseroan Terbatas dalam hal perseroan hanya satu pemegang saham dan Pasal 7 ayat (7) UU Perseroan Terbatas mengenai pendirian BUMN dan BUMD, sehingga konsep Perseroan Perorangan yang terdapat dalam UU Cipta Kerja bukan merupakan hal yang

²⁰ *Ibid.*, hlm. 90.

²¹ *Ibid.*, hlm. 92.

²² Hasbullah F Sjawie, *Direksi Perseroan Terbatas Serta Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Prenada Media, 2017, hlm. 64.

²³ Irma Shinta Wiranti, "Kedudukan Hukum PT Setelah Surat Keputusan Pengesahan Pendiriannya Dicabut", *Jurtama*, Vol. 1 No. 2, 2019.

baru melainkan beradaptasi pada peraturan yang telah ada sebelumnya. Terlebih lagi terdapat peraturan yang mewajibkan Perseroan Perorangan beralih menjadi Perseroan Terbatas jika telah sampai pada batas-batas yang ditentukan dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan Serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro Dan Kecil (untuk selanjutnya disebut PP 8 Tahun 2021) bahwa *pertama*, “Perseroan perorangan harus mengubah status badan hukumnya menjadi Perseroan jika: a. pemegang saham menjadi lebih dari 1 orang; dan/atau b. tidak memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai usaha mikro dan kecil. *Kedua*, Perseroan perorangan sebelum menjadi Perseroan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan perubahan status melalui akta notaris dan didaftarkan secara elektronik kepada Menteri”.

Merujuk pada ketentuan tersebut, setelah adanya perubahan karakteristik dari Perseroan Perorangan menjadi murni Perseroan Terbatas adanya penambahan modal dari pemegang saham baru yang kemudian diikuti penerbitan saham atau peralihan saham Perseroan Perorangan dari pendiri tunggal ke pemegang saham lainnya berdasarkan mekanisme perjanjian, hal mana saham Perseroan Perorangan tidak hanya dimiliki oleh satu orang lagi. Hal ini menyebabkan adanya perubahan pertanggungjawaban yang dianut di dalam UU PT yaitu tanggung jawab terbatas bagi organ Perseroan, namun hal ini akan menjadi bias ketika organ Perseroan Perorangan hanya satu orang yaitu Pemegang Saham sekaligus merangkap Direksi dan Komisaris. Meskipun demikian, Terkhusus pada aspek pendirian Perseroan Perorangan pada intinya tidak menyimpang dan tetap berdasarkan konsep persekutuan modal hanya berbeda pada pendiriannya oleh 1 (satu) orang dengan dimungkinkan terjadinya perubahan status menjadi Perseroan sebagaimana ketentuan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan Serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro dan Kecil.

Pertanggungjawaban Perseroan Perorangan Ditinjau dari Undang-Undang Cipta Kerja

Subjek hukum dalam kajian Ilmu Hukum dibagi menjadi dua, yaitu subjek hukum yang berupa perorangan dan subjek hukum yang berbentuk badan hukum.²⁴ Perbedaan ciri-ciri antara subjek hukum perorangan dan subjek hukum

²⁴ Kelsen, H., “*General Theory of Law and State: Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik. (Alih Bahasa oleh H. Soemardi)*”, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 54

berupa badan hukum adalah masing-masing subjek hukum memiliki karakter tersendiri yang mana nantinya menentukan lahirnya hak-hak maupun kewajiban dari masing-masing objek tersebut.²⁵ Badan hukum atau biasa kita kenal dengan *Rechtspersoon* adalah badan yang diciptakan secara hukum, dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum tertentu layaknya subjek hukum perorangan, serta mempunyai kekayaan yang terpisah.²⁶ Sedangkan definisi perseroan adalah badan hukum yang mempunyai kewajiban yang berkaitan dengan pemenuhan segala unsur-unsur mengenai badan hukum seperti apa yang sudah diatur di dalam UU PT.²⁷ Undang-Undang Cipta Kerja membuka ruang Perseroan perseorangan bagi usaha-usaha yang memiliki kriteria UMK untuk menjadi suatu badan hukum, akan tetapi hal ini perlu diperhatikan dengan cermat bahwa salah satu prinsip utama dari Perseroan Terbatas adalah persekutuan modal dan pendiriannya berdasarkan perjanjian.

Selain dari Orang-perorangan, Badan Hukum merupakan subjek hukum yang memiliki kuasa untuk melakukan perbuatan hukum, dalam artian lain adalah organisasi atau kumpulan orang yang melekat hak dan kewajiban guna mencapai tujuan secara bersama-sama.²⁸ Perseroan Terbatas sebagai badan hukum, melekat padanya unsur-unsur dari badan hukum sebagaimana yang dipahami dari doktrin hukum *de heersende leer* yaitu kekayaan yang terpisah dari pemilik saham, memiliki maksud dan tujuan dalam mendirikan perseroan, dimana didalamnya mencakup anggaran dasar Perseroan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 2 UU Perseroan Terbatas menyebutkan bahwa, "Perseroan harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan", memiliki organ yang mengatur dan terpisah dari para pemegang saham.²⁹

Pada penjelasannya, UU Cipta Kerja memberikan menjawab dengan penjelasan di dalam klausa Pasal 153 J ayat (1) yang menjelaskan bahwa tanggung jawab secara pribadi mengenai perikatan yang dilaksanakan atas dasar nama perseroan serta tanggung jawab mengenai kerugian perseroan yang melebihi

²⁵ G, Widjaja. & Yani, A, *Seri Hukum Bisnis: Perseroan Terbatas*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 33

²⁶ D. H Prananingrum, "Telaah Terhadap Esensi Subjek Hukum: Manusia Dan Badan Hukum", *Jurnal Refleksi Hukum*, Vol. 8 No.1, hlm. 73-91.

²⁷ Kurniawan, "Tanggung Jawab Pemegang Saham Perseroan Terbatas Menurut Hukum Positif". *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 26 No.1, 2020, hlm. 70-83.

²⁸ Verti Tri Wahyuni, "Kepemilikan Tunggal Badan Hukum PT", *Jurnal Hukum Novelty*, Vol. 8 No. 2, 2017.

²⁹ I Dewa Gede Agung Putra Diatmika dan Ni Putu Purwanti, Pengaturan Modal Dasar Perseroan Dengan Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Perubahan Modal Dasar PT, *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 8 No. 2, 2020.

sahamnya bukan merupakan tanggung jawab pemegang saham perseroan pada UMK ini. Sejatinya, Perseroan Terbatas memiliki karakteristik tanggung jawab yang terbatas dari pemegang saham perseroan, akan tetapi ada kalanya tanggung jawab terbatas dari pemegang saham ini dapat terhapus. Hal ini bisa saja terjadi manakala dari pemegang saham atau ketika telah terjadi percampuran harta pribadi pemegang saham dengan harta kekayaan perseroan itu terbukti memiliki itikad yang tidak baik (*bad faith*), sehingga pendirian perseroan terbatas hanya sekedar sebagai alat yang dipergunakan pemegang saham untuk kepentingan pribadinya.

Untuk peristiwa tertentu, perlu adanya penyingkiran prinsip *separate* (keterpisahan) PT dari pemegang saham yakni dengan cara menembus tabir perseroan terhadap perisai tanggung jawab terbatas.³⁰ Akibat hukum terhadap pengungkapan tersebut dapat diistilahkan sebagai *piercing the corporate veil*. Itu berarti bahwa tanggung jawab pemegang saham dalam hal keterbatasan itu tidak berlaku, sebagaimana diatur dalam penjelasan Pasal 153 J ayat (2) UU Cipta Kerja yang menyatakan bahwa ketentuan tanggung jawab terbatas pemegang saham perseroan perorangan untuk UMK tidak berlaku apabila, *pertama*, belum atau tidak terpenuhinya persyaratan perseroan sebagai badan hukum, *kedua*, baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk pemegang saham memanfaatkan perseroan untuk kepentingan pribadi, *ketiga*, pemegang saham tersangkut dalam perbuatan melawan hukum oleh perseroan, atau pemegang saham baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan perseroan, yang memberikan akibat kekayaan perseroan menjadi tidak dapat melunasi utang perseroan.

Ketentuan Pasal 153 J ayat (1) UU Cipta Kerja tersebut menimbulkan kritik terkait resiko perbuatan melawan hukum atau kejahatan Perseroan Terbatas perseorangan yang menjadi tantangan dan juga kelemahan dari model Perseroan Terbatas pada UMK. Meskipun gambaran tentang pengaturan penyingkapan tabir terhadap tanggung jawab terbatas bagi pemegang saham perusahaan sudah dituangkan di dalam Pasal 153 J ayat (2) UU Cipta Kerja, akan tetapi perlu digaris bawahi bahwasanya Perseroan Terbatas yang pendirian maupun pengendaliannya dilakukan oleh satu pemegang saham dapat membuka potensi tentang terjadinya *fraud* yang disebabkan oleh pemegang saham itu sendiri terhadap pihak lain dengan cara memanfaatkan tanggung jawab terbatas. Selain itu, perbuatan melawan hukum yang dilakukan tersebut juga harus memiliki

³⁰ Kurniawan, "Tanggung Jawab Pemegang Saham Perseroan Terbatas Menurut Hukum Positif", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 26 No.1, 2019, hlm.70-83.

muatan bukti yang dikeluarkan oleh pengadilan sedangkan untuk membuktikan perbuatan tersebut juga bukanlah suatu hal yang mudah.

Pertanggungjawaban Terbatas pemegang saham Perseroan Perorangan dapat ditemui pada Pasal 153 J UU Cipta Kerja yang menjelaskan bahwa "(1) Pemegang saham Perseroan untuk usaha Mikro dan Kecil tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki". Dengan demikian, apabila timbul kerugian yang disebabkan oleh segala perbuatan suatu perseroan perorangan, maka perseroan hanya dapat dimintai pertanggungjawaban sebatas pada saham-saham yang dimiliki oleh perseroan tersebut ataupun harta kekayaan dari perseroan, sedangkan pembatasan tanggung jawab dapat diberlakukan sepanjang tidak ada hal-hal yang dikecualikan oleh undang-undang yang mengharuskan untuk bertanggung jawab diluar harta kekayaan ataupun kepemilikan saham (*unlimited liability*) dalam perseroan perorangan maupun yang dikenal dengan doktrin *piercing the corporate veil*.³¹

Kemunculan dari doktrin *piercing the corporate veil* ini sendiri didasar sebagai jawaban atas tidak memperbolehkan pemegang saham untuk dimintai pertanggungjawaban atas utang suatu perseroan lebih dari jumlah investasinya, namun disisi lain, doktrin *piercing the corporate veil* yang membatasi Penghapusan tanggung jawab berpotensi mengganggu insentif untuk berusaha. Ide dasar persekutuan komanditer adalah untuk mendorong investasi dan pembentukan modal. Mitra umum mencoba mengumpulkan informasi sebanyak mungkin tentang situasi keuangan perusahaan.³²

Hal tersebut dituangkan dalam Pasal 153 J ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo.* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menegaskan bahwa "pemegang saham Perseroan perorangan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi saham yang dimiliki". Hal ini masuk akal karena modal saham Perseroan Perorangan secara hukum berasal dari kekayaan khusus pendiri.³³ Sehingga, sejak awal saham untuk Perseroan Perorangan telah dipisahkan dari harta pendirinya. Namun, untuk diketahui bahwa pembatasan atau berlakunya tanggung jawab tersebut tidak serta merta mutlak jika belum atau tidak

³¹ Niru Anita Sinaga, "Hal-Hal Pokok Pendirian PT Di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, Vol. 8 No. 2, 2018.

³² Irma Shinta Wiranti, Kedudukan Hukum PT Setelah Surat Keputusan Pengesahan Pendiriannya Dicaput, *Jurtama*, Vol. 1 No. 2, 2019. *Op. Cit.*

³³ Sandra Dewi, "Karakteristik PT Sebagai Badan Hukum", *Jurnal Ensiklopedia*, Vol. 1 No. 3, 2019.

terpenuhinya syarat-syarat yang terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai badan hukum; pemilik saham terbukti melakukan itikad buruk dengan tujuan mencapai keuntungan pribadi atas nama Perseroan; bersama-sama perseroan atau terlibatnya pemegang saham dalam perbuatan melawan hukum atau tindak pidana lainnya; atau melakukan perbuatan melawan hukum yang berakibat tidak mempunya perseroan dalam melunasi hutang, setelah dihitung dari total harta kekayaan perseroan.³⁴

Sekalipun Pemegang Saham Perseroan Perseorangan yang hanya terdiri dari seorang pemegang saham, perbedaan antara kekayaan Perseroan sebagai badan hukum dan kekayaan pribadi Pemegang Saham tetap harus dijaga agar Pemegang Saham tidak menggunakan kekayaan Perseroan secara melawan hukum, karena hal ini mengarah kepada Pemegang Saham harus bertanggung jawab secara pribadi.³⁵ Dalam artian tanggung jawab perseroan perorangan pasca UU Cipta Kerja hanya tetap mengedepankan doktrin dan semangat dari badan hukum yang merupakan subjek hukum yaitu sebatas pada harta kekayaan perseroan ataupun saham perseroan perorangan.

Penutup

Berdasarkan pemaparan pembahasan dan kajian yang telah dilakukan di atas, dapat disimpulkan bahwa tidak terjadi Pergeseran paradigma Persekutuan modal yang merubah konsep persekutuan modal, dikarenakan pendirian Perseroan Perorangan tetap valid dinyatakan sebagai persekutuan modal sepanjang pendiri tunggalnya menyertakan modal dasar, modal ditempatkan dan modal disetor terpisah dari kekayaan pribadinya.³⁶ Untuk itu, keberadaan Perseroan yang didirikan oleh 1 orang bukan merupakan hal yang niscaya terjadi mengingat banyak negara telah menerapkan bentuk tersebut. Serta bentuk *sole corporation* tetap termasuk persekutuan modal sepanjang persyaratan permodalan yang terpisah terpenuhi.³⁷ Mengingat dalam ketentuan Pasal 7 ayat (7) Undang-undang Perseroan Terbatas juga memberikan kemungkinan untuk mendirikan Perseroan dengan pemilik saham tunggal, tentunya hal tersebut menjelaskan bahwa Perseroan Perorangan bukan merupakan suatu bentuk badan hukum yang baru ataupun pertama di Indonesia. Teori yang menjadi landasan dari pasal ini adalah Teori institusional, dimana Perseroan dipandang sebagai institusi yang memberikan

³⁴ Raffles, "Tanggung Jawab dan Perlindungan Hukum Direksi dalam Pengurusan PT", *Jurnal Hukum Undang*, Vol.3 No.1, 2020.

³⁵ Aziz Muhammad Faiz, "Mewujudkan PT Perseorangan bagi Usaha Mikro Kecil melalui Rancangan Undang-undang Cipta Kerja", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol 9 No. 1, 2020.

³⁶ Frederick B G Tumbuan, *Himpunan ...,`Op. Cit.*, hlm. 90.

³⁷ Hasbullah F Sjawie, *Direksi Perseroan..., Op. Cit.*, hlm. 64.

landasan bahwa Perseroan bukan perjanjian melainkan suatu institusi, sehingga pemegang sahamnya dapat saja terdiri dari 1 (satu) orang, atau yang disebut sebagai *sole corporation*.

Terkait pertanggungjawaban, Perseroan Perorangan bertanggung jawab hanya sebatas saham yang dimilikinya sepanjang tidak terdapat hal-hal yang dikecualikan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 153 J ayat (2). Terkait hal ini, Pasal 153 J ayat (1) UU Cipta Kerja menjelaskan bahwa tanggung jawab secara pribadi mengenai perikatan yang dilakukan atas nama perseroan dan juga tanggung jawab mengenai kerugian perseroan yang melebihi sahamnya bukan merupakan tanggung jawab pemegang saham perseroan pada UMK ini. Hal ini bisa saja terjadi manakala dari pemegang saham itu sendiri atau bahkan ketika terjadi percampuran harta pribadi antara pemegang saham dengan perseroan tersebut terbukti memiliki itikad yang tidak baik sehingga dapat dimungkinkan bahwa pendirian perseroan terbatas hanyalah sebagai alat yang digunakan oleh pemegang saham untuk kepentingan pribadinya.

Daftar Pustaka

Buku

- Fajar Mukti, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015.
- G, Widjaja dan Yani, A. *Seri Hukum Bisnis: Perseroan Terbatas*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Kelsen, H. *General Theory of Law and State: Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*. Alih Bahasa oleh H. Somardi, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007.
- Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, cetakan kesebelas, Kencana, Jakarta, 2011.
- Nadapdap, Binoto, *Hukum Perseroan Terbatas (Berdasarkan Undang-Undang No.40 Tahun 2007)*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2016.
- Pramono, N, *Hukum PT Go Public dan Pasar Modal*, CV. Andi Offset, Yogyakarta, 2013.
- Sjawie, Hasbullah F, *Direksi Perseroan Terbatas Serta Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Prenada Media, 2017.
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Cetakan Ketujuh Belas, Rajawali Pers, Jakarta, 2015.
- Tumbuan, Frederick B G, *Himpunan Kajian Mengenai Beberapa Produk Legislasi dan Masalah Hukum dibidang Hukum Perdata*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2017.

Jurnal

- Annisa Apriana dan Hafidz, Jawade, "Penyimpangan Hukum Dalam Pendirian PT Rifka" *Jurnal Akta*, Vol. 4 No. 4, 2017.

- D.H Prananingrum, "Telaah Terhadap Esensi Subjek Hukum: Manusia Dan Badan Hukum", *Jurnal Refleksi Hukum*, Vol. 8 No.1, 2018.
- _____, "Telah Terhadap Esensi Subjek Hukum: Manusia dan Badan Hukum", *Refleksi Hukum*, Vol. 8 No.1, 2014.
- Dhira Aditya Nanda dan Suhadak, "Pengaruh Ease of Doing Business Dan Business Confidence Terhadap *Global Competitiveness Index* (Studi pada Negara Amerika Serikat, China, dan Indonesia Tahun 2005-2017)", dalam *Jurnal Administrasi Bisnis*, Vol. 62 No. 2, 2018.
- Duti Harahap Yuliana, Budi Santoso, Mujiono Hafidh Prasetyo, "Pendirian Perseroan Terbatas Perseorangan Serta Tanggung Jawab Hukum Pemegang Saham Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja", *Jurnal Noturus*, Vol. 14 No. 2, 2021.
- Irma Shinta Wiranti, "Kedudukan Hukum PT Setelah Surat Keputusan Pengesahan Pendiriannya Dicabut", *Jurnal Jurtama*, Vol. 1 No. 2, 2019.
- Kurniawan, "Tanggung Jawab Pemegang Saham Perseroan Terbatas Menurut Hukum Positif", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 26 No. 1, 2019.
- Ngadino, "Peranan Hukum dalam Globalisasi Ekonomi", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 1 No. 1, 2014.
- Putu Dewi Kasih, "Perseroan Perorangan Pasca Uu Cipta Kerja: Perubahan Paradigma Perseroan Terbatas Sebagai Asosiasi Modal", *Jurnal Arena Hukum*, Vol. 15 No. 1, 2022.
- R. Khairandy, "Karakter Hukum Perusahaan Perseroan dan Status Hukum Kekayaan yang dimilikinya", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 20 No. 1, 2018.
- Rita Nurnaningsih dan Solihin, Dadin, "Kedudukan PT Sebagai Bentuk Badan Hukum Perseroan Modal ditinjau Menurut Undang-Undang PT dan *Nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW)*", *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan Syntax Imperatif*, Vol. 2 No. 2, 2020.
- Supriyatin Ukilah, "Tanggung Jawab Perdata PT sebagai Badan Hukum", *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, Vol 8, No. 1, 2020.
- Syprianus Aristeus, "Globalisasi, Perdagangan Bebas, Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (*Globalization, Free Trade, Capital Investment, And One Door Integrated Services*)", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 17 No. 2, 2021.

Peraturan Perundang-Undangan

Naskah Akademik RUU Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6573.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4756

Perlindungan Hukum bagi Pemberi Pinjaman terhadap Klausula Baku dalam Perjanjian Layanan *Peer-to-Peer Lending* (Studi Kasus Layanan *Peer to Peer Lending Asetku*)

Ira Annisa

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
iraannisa297@gmail.com

Abstract

The advance in financial technology has altered the payment system, which originally can only be done face-to-face, now can be done by remote transactions and in a short amount of time, one of which is through the Peer-to-Peer Lending (P2PL). This study aims to determine legal protection for lenders against standard clauses in peer-to-peer lending service agreements and risk mitigation for providers of peer-to-peer lending services. This research is a normative legal research that uses a statutory approach. The results of this study conclude that first, the inclusion of standard clauses in the P2PL service agreement has not provided legal protection for lenders because it is not in accordance with the provisions in the Consumer Protection Act and Financial Services Authority Regulations. Prohibitions and requirements regarding the use of standard clauses are intended to place consumers in an equal position with business actors based on the principle of freedom of contract and prevent the possibility of actions that are detrimental to consumers due to ignorance, unequal position, and so on that may be exploited by business actors to gain profits. Second, peer-to-peer lending service providers make efforts to mitigate risk in P2PL services in accordance with the provisions of the Financial Services Authority Regulation which require identification, measurement, and monitoring and control of credit risk and operational risk arising from all P2PL services which aim to preventing and mitigating credit risk and operational risk.

Key Words: Standard clause; risk mitigation; peer to peer lending; legal protection

Abstrak

Kemajuan teknologi keuangan ini telah mengubah sistem pembayaran yang semula dilakukan dengan tatap muka kini dapat dilakukan dengan transaksi jarak jauh dan dapat dilakukan dalam waktu singkat, salah satunya yaitu *Peer-to-Peer Lending* (P2PL). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perlindungan hukum bagi pemberi pinjaman terhadap klausula baku dalam perjanjian layanan *peer-to-peer lending* dan mitigasi risiko bagi penyelenggara layanan *peer-to-peer lending*. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa *pertama*, pencantuman klausula baku dalam perjanjian layanan P2PL belum memberikan perlindungan hukum bagi pemberi pinjaman karena tidak sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan. Larangan dan persyaratan tentang penggunaan klausula baku tersebut dimaksudkan untuk menempatkan kedudukan konsumen setara dengan pelaku usaha berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak dan mencegah kemungkinan timbulnya tindakan yang merugikan konsumen karena faktor ketidaktahuan, kedudukan yang tidak seimbang, dan sebagainya yang mungkin dapat dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk memperoleh keuntungan. *Kedua*, penyelenggara layanan *peer-to-peer lending* melakukan upaya dalam rangka mitigasi risiko pada layanan P2PL sesuai dengan ketentuan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan yang mensyaratkan identifikasi, pengukuran, serta monitor dan kontrol risiko kredit dan risiko operasional yang muncul dari semua layanan P2PL yang bertujuan untuk mencegah dan memitigasi risiko kredit dan risiko operasional

Kata-kata Kunci: Klausula baku; mitigasi risiko; *peer to peer lending*; perlindungan hukum

Pendahuluan

Bisnis *financial technology* di Indonesia berkembang sangat pesat hingga menarik perhatian seluruh pelaku bisnis di Indonesia. Perkembangan pengguna *financial technology (fintech)* terus berkembang dan banyak faktor yang mempengaruhi kehadiran bisnis *financial technology* ini, yaitu, *pertama*, *fintech* memfasilitasi berbagai proses di sektor keuangan. Jangkauan luar biasa bagi siapapun baik kalangan menengah ke atas maupun menengah ke bawah mempengaruhi kehadiran bisnis ini. Inovasi teknologi yang menjadi ciri khas perusahaan *fintech* membuat bisnis ini mampu menarik minat generasi muda yang terbiasa dengan internet dan memanfaatkan internet dalam segala kebutuhannya untuk menjadi penggunanya.¹ *Kedua*, dengan berkembangnya teknologi, muncul peluang untuk mendirikan perusahaan berbasis *online* di sektor keuangan. Perusahaan *fintech* pun terus bermunculan dengan misi memenuhi kebutuhan masyarakat untuk melakukan aktivitas keuangan secara online.² *Ketiga*, perusahaan *fintech* kerap dianggap lebih fleksibel dibandingkan dengan bisnis konvensional sehingga mendorong para pebisnis untuk mendirikan perusahaan di industri ini. Anggapan atas fleksibilitas ini disebabkan karena baru sedikitnya peraturan yang mengatur mengenai industri ini. Oleh sebab itulah, industri ini menjadi lahan yang tepat bagi para pebisnis muda untuk menyalurkan kreativitasnya dalam berbisnis.³

Tuntutan masyarakat yang menginginkan kemudahan dalam pelayanan keuangan membuat pelaku usaha jasa keuangan terus berinovasi dari transaksi konvensional ke transaksi digital. Kegiatan-kegiatan seperti mengunjungi bank untuk transaksi, pertemuan dengan pihak sekuritas bagi konsumen yang ingin berinvestasi dapat dilakukan secara digital dengan proses yang sederhana dan mudah.⁴ Terkait hal ini, penyebab seseorang atau badan usaha memanfaatkan atau menggunakan jasa keuangan berbasis teknologi memiliki banyak faktor, diantaranya karena kebutuhan mendadak yang tidak diperhitungkan, kebutuhan untuk membuat usaha, dan ada kesulitan di luar dugaan. Semuanya ini juga menjadi faktor penyebab pesatnya perkembangan dan pertumbuhan jasa keuangan yang menggunakan sistem keuangan berbasis teknologi.⁵

¹ Heryucha Romanna Tampubolon, "Seluk-Beluk *Peer-to-Peer Lending* Sebagai Wujud baru Keuangan di Indonesia", 2019, Jurnal Bina Mulia Hukum Volume 3, Nomor 2, hlm. 189

² *Ibid*

³ *Ibid*

⁴ Ni Luh Wiwik Sri Rahayu Ginantra, Janner Simarmata, Ramen A Purba, Moch Yusuf Tojiri, Amin Ama Duwila, Muhammad Noor Hasan SIregar, Lora Ekana Nainggolan, Elisabeth Lenny Marit, Acai Sudirman, Indra Siswanti, *Teknologi Finansial; Sistem Finansial Berbasis Teknologi di Era Digital*, Yayasan Kita Menulis, 2020, hlm. 6

⁵ *Ibid.*, hlm. 28

Kemajuan teknologi keuangan ini telah merubah sistem pembayaran yang semula dilakukan dengan tatap muka kini dapat dilakukan dengan transaksi jarak jauh dan dapat dilakukan dalam waktu singkat, salah satunya yaitu *fintech peer-to-peer lending* yang banyak diminati masyarakat. *Fintech peer-to-peer lending* yang selanjutnya disebut dengan *Fintech P2PL* merupakan jasa keuangan yang mempertemukan antara pemberi pinjaman dengan penerima pinjaman untuk melakukan kegiatan perjanjian pinjaman melalui sistem elektronik. *Fintech P2PL* diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016. Sampai dengan 22 April 2022, total jumlah penyelenggara *fintech P2PL* atau yang berizin di OJK adalah sebanyak 102 perusahaan.⁶

Fintech P2PL banyak memiliki manfaat bagi masyarakat, di antaranya yaitu dapat meminjam dana serta berinvestasi tanpa harus bertatap muka secara langsung kepada para pihak yang terlibat. Akan tetapi, hingga saat ini *Fintech P2PL* masih terdapat banyak kekurangan dalam regulasi maupun dalam praktik pelaksanaannya.⁷ Salah satu faktor permasalahannya adalah terdapat dalam klausula baku dalam perjanjian layanan P2PL, dimana dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen melarang adanya pencantuman klausula baku.

Saat ini, dalam setiap aplikasi atau website P2PL, tercantum *disclaimer* risiko bagi pengguna yang menjadi klausula baku dalam perjanjian layanan P2PL. Salah satu perusahaan yang mencantumkan klausula di dalam perjanjian layanan P2PL ialah PT. Pintar Inovasi Digital sebagai penyelenggara "AsetKu", dimana dalam *desclaimer* risiko tersebut di antaranya menyebutkan bahwa risiko kredit atau gagal bayar ditanggung sepenuhnya oleh pemberi pinjaman dan segala risiko yang timbul dari kesepakatan tersebut ditanggung sepenuhnya oleh masing-masing pihak.⁸

Pencantuman klausula baku tersebut menunjukkan adanya berbagai kelemahan pada pemberi pinjaman sehingga pemberi pinjaman tidak mempunyai kedudukan yang "aman". Oleh karena itu, secara mendasar pemberi pinjaman juga membutuhkan perlindungan hukum yang sifatnya universal. Mengingat lemahnya kedudukan konsumen pada umumnya dibandingkan dengan kedudukan penyelenggara layanan P2PL yang relatif lebih kuat dalam banyak hal.⁹

⁶ Otoritas Jasa Keuangan, <https://www.ojk.go.id/id/kanal/iknb/financial-technology/default.aspx> diakses pada 6 Juni 2022 pukul 09.43 WIB

⁷ Anissa Febriani, "Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara *Peer To Peer Lending* terhadap Risiko Gagal Bayar", *Privat Law*, Volume 9 Nomor 2, 2021, hlm. 423

⁸ Lihat pada *desclaimer* risiko website <https://www.asetku.co.id/#/>

⁹ Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 5

Kontrak baku menawarkan keuntungan dalam penggunaannya, tetapi di antara berbagai keuntungan yang ada, kontrak baku juga mendapat kritik. Karena kontrak baku yang dipahami oleh para pengkritiknya mengandung ketidakadilan sebagai akibat dari kedudukan atau posisi tawar menawar yang tidak seimbang di antara para pihak. Jika ada yang perlu dikhawatirkan dengan kehadiran kontrak baku, tidak lain karena dicantumkan klausula eksonerasi dalam kontrak tersebut. Klausula eksonerasi dinilai sebagai klausula yang secara tidak wajar sangat memberatkan. Karena bertujuan untuk membebaskan atau membatasi tanggung jawab salah satu pihak terhadap pihak lainnya dalam hal yang bersangkutan atau tidak dengan semestinya melaksanakan kewajibannya yang ditentukan dalam kontrak tersebut.¹⁰

Sebagai sebuah alternatif produk keuangan, selayaknya investasi pada umumnya, memberikan dana di *fintech* P2PL tentu akan memiliki suatu risiko yang mungkin bisa terjadi. Risiko yang mungkin bisa terjadi itu yaitu di antaranya seperti risiko penipuan, risiko waktu tunggu investasi dimulai, risiko tidak bisa menarik investasi di tengah jalan, risiko keterlambatan pembayaran, risiko penyalahgunaan data, dan risiko terbesar yang sering dihadapi dalam *fintech* P2PL ialah risiko gagal bayar.¹¹

Untuk menjaga dan meminimalisasi risiko tersebut, Otoritas Jasa Keuangan mengeluarkan ketentuan mitigasi risiko bagi penyelenggara sebagai upaya pencegahan risiko yang mungkin terjadi dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77 Tahun 2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi. Unsur ketidakpastian yang mungkin dapat terjadi di masa depan tersebut tentu akan dapat menimbulkan risiko yang tidak dapat dipastikan. Oleh karena itu, didalam kegiatan berinvestasi tentu akan memiliki berbagai macam risiko yang timbul maka baik sebagai penyelenggara layanan P2PL maupun sebagai pemberi pinjaman dan penerima pinjaman perlu untuk mengetahui macam-macam risiko sehingga dapat dilakukannya langkah dalam meminimalisir risiko yang mungkin terjadi.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah: *pertama*, bagaimana perlindungan hukum bagi pemberi pinjaman terhadap klausula baku dalam perjanjian layanan *peer to peer lending* di layanan Asetku? *Kedua*, bagaimana mitigasi risiko bagi penyelenggara layanan *peer to peer lending* di layanan Asetku?

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 38

¹¹ Amarta <https://blog.amarta.com/inilah-risiko-risiko-investasi-di-p2p-lending/>

Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui perlindungan hukum bagi pemberi pinjaman terhadap klausula baku dalam perjanjian layanan peer to peer lending di layanan Asetku.
2. Untuk mengetahui mitigasi risiko bagi penyelenggara layanan *peer to peer lending* di layanan Asetku.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan. Data penelitian ini merupakan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Data penelitian tersebut diperoleh melalui studi dokumen dan studi kepustakaan. Analisis data penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dimana bahan hukum yang berasal dari penyajian hasil analisa akan disusun secara sistematis berdasarkan objek permasalahan yang diteliti.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Perlindungan Hukum bagi Pemberi Pinjaman terhadap Klausula Baku dalam Perjanjian Layanan *Peer to Peer Lending* di Layanan Asetku

Perlindungan hukum menurut Sudikno Mertokusumo bisa berarti perlindungan yang diberikan terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dan tidak cederai oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu.¹²

Sebagai upaya pemenuhan hak bagi setiap warga negara, termasuk atas perbuatan sewenang-wenang yang dilakukan oleh penguasa dan bisa juga disebut sebagai segala bentuk upaya pengayoman terhadap harkat dan martabat manusia serta terhadap hak asasi manusia di bidang hukum. Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif. Hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.¹³

Kontrak sangat umum digunakan oleh orang-orang dalam dunia bisnis, bahkan hampir semua kegiatan bisnis diawali oleh adanya kontrak, meskipun kontrak dalam tampilan yang sangat sederhana sekalipun. Karena itu, memang masuk akal jika mengklasifikasikan masalah kontrak ini ditempatkan sebagai

¹² Desty Anggie Mustika dan Ibrahim Fajri, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Melalui Sertifikasi Halal Pada Produk Pangan dan Kosmeti*, Uika Press, Bogor, 2020, hlm. 1

¹³ *Ibid.*, hlm. 3

bagian dari hukum bisnis.¹⁴ Terkait hal ini, pada dasarnya perjanjian dibuat berdasarkan kesepakatan bebas antara dua pihak yang cakap untuk bertindak demi hukum untuk melaksanakan suatu prestasi yang tidak bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku, kepatutan, kesusilaan dan ketertiban umum, serta kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat luas. Namun, ada kasus di mana kedudukan dari kedua belah pihak dalam suatu negoisasi tidak seimbang, sehingga menghasilkan 'kesepakatan' yang tidak menguntungkan bagi salah satu pihak.¹⁵

Praktik dunia bisnis juga menyatakan bahwa 'kesepakatan' dari posisi seperti sering dinyatakan dengan memasukkan perjanjian baku dan/atau klausula baku dalam setiap dokumen atau perjanjian yang dibuat oleh salah satu pihak yang 'lebih dominan' dari pihak lainnya, dikatakan bersifat 'baku' karena baik perjanjian maupun klausula tersebut, tidak dapat dan tidak mungkin dinegoisasikan atau ditawarkan oleh pihak lainnya. Tidak adanya pilihan bagi salah satu pihak dalam perjanjian ini, cenderung merugikan pihak yang 'kurang dominan' tersebut. Terlebih lagi dengan sistem pembuktian yang berlaku di negara Indonesia saat ini, jelas tidaklah mudah bagi pihak yang cenderung tidak puas tersebut untuk membuktikan bahwa tidak adanya kontrak atau kesepakatan pada saat dibuatnya perjanjian baku tersebut, atau atas klausula baku yang termuat dalam perjanjian yang ada.¹⁶

Salah satu pelaku ekonomi, dalam hal perlindungan hukum, posisi konsumen sangat lemah. Salah satu bukti adalah keberadaan perjanjian baku dalam praktek perdagangan. Secara sederhana, perjanjian baku mempunyai beberapa karakteristik, yaitu perjanjian dibuat secara sepihak oleh pelaku usaha yang posisinya relatif lebih kuat dari konsumen, konsumen sama sekali tidak dilibatkan dalam menentukan isi perjanjian, dibuat secara tertulis dan massal, dan konsumen terpaksa menerima persyaratan kontrak karena didorong oleh kebutuhan.¹⁷

Persoalan hubungan pelaku usaha dengan konsumen biasanya dikaitkan dengan produk (barang dan/atau jasa) yang dihasilkan oleh teknologi. Maka persoalan perlindungan konsumen erat kaitannya dengan persoalan teknologi, khususnya teknologi manufaktur dan teknologi informasi. Dengan berkembang pesatnya industri dan teknologi memungkinkan semua lapisan masyarakat

¹⁴ Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis Menata Bisnis Modern di Era Global*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 9

¹⁵ Abdul Halim Barkatullah, *Hukum Perlindungan Konsumen Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran*, FH Unlam Press, Banjarmasin, 2008, hlm. 96

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 93

terjangkau oleh produk teknologi, yang berarti juga memungkinkan semua masyarakat terlibat dengan masalah perlindungan konsumen ini.¹⁸

P2PL melibatkan berbagai pihak yaitu, penyelenggara sebagai badan hukum yang menyediakan, mengelola, dan mengoperasikan P2PL. Pemberi pinjaman berarti pihak yang memiliki piutang karena perjanjian dengan penerima pinjaman melalui layanan P2PL, sedangkan penerima pinjaman merujuk kepada pihak yang memiliki utang karena perjanjian dengan pemberi pinjaman melalui layanan P2PL.¹⁹

Produk layanan P2PL diawasi oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan Otoritas Jasa Keuangan di bawah pengawasan Kepala Eksekutif IKNB OJK. BPSK mempunyai tugas untuk menciptakan kepastian hukum, memajukan produk barang dan/jasa yang pro konsumen, meningkatkan barang dan/atau jasa, serta melakukan sosialisasi kepada konsumen mengenai pentingnya pemilihan barang dan/atau jasa yang cerdas dan kritis. Saat ini OJK sudah mengeluarkan dua peraturan terkait dengan P2PL, yaitu Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77 Tahun 2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi dan Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 18/SEJOK.01/2017 tentang Tata Kelola dan Manajemen Risiko Teknologi Informasi Pada Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi untuk mengawasi perusahaan jasa keuangan fintech P2PL yang tidak dapat dipisahkan dari perjanjian baku.²⁰

Saat ini, didalam setiap aplikasi atau website P2PL, tercantum *disclaimer* risiko bagi pengguna yang menjadi klausula baku dalam perjanjian layanan P2PL. Salah satu perusahaan yang mencantumkan klausula di dalam perjanjian layanan P2PL ialah PT. Pintar Inovasi Digital sebagai penyelenggara "AsetKu", sebagian dari *disclaimer* risiko tersebut yaitu, *pertama*, layanan pinjam meminjam berbasis teknologi informasi merupakan kesepakatan perdata antara pemberi pinjaman dengan penerima pinjaman, sehingga segala risiko yang timbul dari kesepakatan tersebut ditanggung sepenuhnya oleh masing-masing pihak, *kedua*, risiko kredit atau gagal bayar ditanggung sepenuhnya oleh pemberi pinjaman, tidak ada lembaga atau otoritas negara yang bertanggung jawab atas risiko gagal bayar ini.²¹

Pencantuman klausula baku dalam perjanjian layanan P2PL menunjukkan adanya berbagai kelemahan pada pemberi pinjaman, sehingga pemberi pinjaman tidak mempunyai kedudukan yang 'aman'. Oleh karena itu, secara mendasar

¹⁸ Janus Sidabalok, *Op. Cit.*, hlm. 18

¹⁹ Asetku <https://www.asetku.co.id/#/>, diakses pada 24 Juni 2022 pukul 09.40

²⁰ Diah Wahyulina, Febry Chrisdanty, "Pengawasan Pencantuman Klausula Baku Oleh BPSK dan OJK", *Jurnal Hukum Universitas Wisnubarma Malang*, Vol. 12 No. 2, 2018, hlm. 88

²¹ Lihat pada *disclaimer* risiko website <https://www.asetku.co.id/#/>

pemberi pinjaman juga membutuhkan perlindungan hukum yang sifatnya universal, mengingat lemahnya kedudukan pemberi pinjaman pada umumnya dibandingkan dengan kedudukan penyelenggara layanan P2PL yang relatif lebih kuat dalam banyak hal.²²

Ketentuan pencantuman klausula baku dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen hanya diatur dalam satu Pasal, yaitu Pasal 18. Pasal 18 tersebut secara prinsip mengatur dua macam larangan yang diberlakukan bagi para pelaku usaha yang membuat perjanjian baku dan/atau mencantumkan klausula baku dalam perjanjian yang dibuat olehnya. Pasal 18 ayat (1) mengatur larangan pencantuman klausula baku, dan Pasal 18 ayat (2) mengatur bentuk atau format, serta penulisan perjanjian baku yang dilarang. Pasal tersebut mengatur bahwa, *pertama*, pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila, menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha; menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen; menyatakan pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen; menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran; mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen; memberi hak kepada pelaku usaha untuk menguragi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi objek jual beli jasa; menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya; menyatakan konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Kedua, pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti. *Ketiga*, setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum. Dan pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan undang-undang ini.

²² Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen implementasinya masih belum dapat dilihat secara signifikan. Berbagai ketentuan yang terdapat dalam undang-undang tersebut dengan mudah diabaikan. Karena dalam penetapan klausula baku yang berklausula eksonerasi masih banyak terjadi. Eksonerasi (*exoneration*) diartikan oleh I.P.M Ranuhandoko B.A. dalam bukunya "Terminologi Hukum Inggris-Indonesia" yaitu membebaskan seseorang/badan usaha dari suatu tuntutan atau tanggung jawab. Secara sederhana klausula eksonerasi dapat diartikan sebagai klausula pengecualian kewajiban/tanggung jawab dalam perjanjian.²³

Kontrak baku menawarkan keuntungan dalam penggunaannya, tetapi di antara berbagai keuntungan yang ada, kontrak baku juga mendapat kritik. Karena kontrak baku yang dipahami oleh para pengkritiknya mengandung ketidakadilan sebagai akibat dari kedudukan atau posisi tawar menawar yang tidak seimbang di antara para pihak. Jika ada yang perlu dikhawatirkan dengan kehadiran kontrak baku, tidak lain karena dicantumkan klausula eksonerasi dalam kontrak tersebut. Klausula eksonerasi dinilai sebagai klausula yang secara tidak wajar sangat memberatkan. Karena bertujuan untuk membebaskan atau membatasi tanggung jawab salah satu pihak terhadap pihak lainnya dalam hal yang bersangkutan atau tidak dengan semestinya melaksanakan kewajibannya yang ditentukan dalam kontrak tersebut.²⁴

Peraturan lain yang mengatur mengenai perjanjian baku menjadi salah satu klausula adalah Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77 Tahun 2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi khususnya pada Pasal 36, yakni *pertama*, Dalam hal penyelenggara menggunakan perjanjian baku, perjanjian baku tersebut wajib disusun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, perjanjian baku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang digunakan oleh penyelenggara dilarang menyatakan pengalihan tanggung jawab atau kewajiban penyelenggara kepada pengguna, dan dilarang menyatakan bahwa pengguna tunduk pada peraturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan yang dibuat secara sepihak oleh penyelenggara dalam periode pengguna memanfaatkan layanan.

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang secara tegas memuat akibat hukum terhadap klausula baku yang melanggar ketentuan, berupa batal demi hukum setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memuat ketentuan yang dilarang, sedangkan ketentuan

²³ Jein Stevany Manumpil, "Klausula Eksonerasi dalam Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia", *ejurnal Unsrat Lex Privatum*, Vol. IV/No.3/Mar/2016, hlm. 36

²⁴ *Ibid.*, hlm. 38

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) tidak mengatur secara tegas akibat hukum dari klausula baku yang dimaksud. Sanksi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) lebih ditekankan pada kepatuhan penyelenggara pinjaman online terhadap ketentuan Otoritas Jasa Keuangan dengan ancaman sanksi administrasi.

Klausula baku tidak relevan ketika kedudukan para pihak tidak seimbang. Hal ini karena pada prinsipnya jika suatu perjanjian sesuai dengan asas konsensualisme (disepakati oleh kedua belah pihak) dan mengikat kedua belah pihak yang membuat perjanjian tersebut sebagai undang-undang. Dengan demikian, pelanggaran terhadap asas konsensualisme tersebut dapat mengakibatkan perjanjian antara kedua belah pihak menjadi tidak sah. Oleh karena itu, klausula baku yang mengandung klausula eksonerasi dilarang oleh hukum.²⁵

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) mengatakan bahwa keabsahan perjanjian antara penyelenggara, pemberi pinjaman, dan penerima pinjaman menganut pada hukum keperdataan yang diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara mengenai syarat sahnya perjanjian, ada empat syarat yang harus dipenuhi untuk sahnya suatu perjanjian, yaitu kesepakatan para pihak yang mengikatkan diri, kecakapan untuk membuat suatu perjanjian, mengenai suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal. Keempat syarat tersebut, syarat penentunya adalah kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya.²⁶ Selanjutnya Pasal 1337 KUHPerdara menyatakan bahwa suatu sebab (dilakukannya perjanjian) adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum. Secara substantif, Pasal 1337 KUHPerdara memuat asas-asas hukum yang dapat digunakan sebagai persyaratan materiil untuk menentukan sahnya suatu kontrak baku yang memuat klausula yang secara tidak wajar dan tidak seimbang dapat merugikan satu pihak dalam kontrak²⁷. Pihak pelaku usaha membenarkan hal ini dengan beralasan bahwa penggunaan perjanjian baku dalam praktik bisnis sehari-hari tidak hanya praktis dan efisien, tetapi masih dalam kerangka hukum yang ada. Justifikasi yang dipakai pelaku usaha adalah Pasal 1338 KUHPerdara, tentang asas kebebasan berkontrak.²⁸

Penting untuk dipahami bahwa maksud dari Pasal 1338 KUHPerdara yang merupakan hukum warisan kolonial dan dibuat kurang lebih satu abad lalu, adalah bahwa asas kebebasan berkontrak dapat diterapkan apabila posisi para pihak seimbang. Jika posisinya sepihak, penerapan asas kebebasan berkontrak mengarah pada kecenderungan terjadinya eksploitasi dari pihak yang

²⁵ Jein Stevany Manumpil, *Op. Cit.*, hlm. 38

²⁶ Ade Putri Lestari, Laksanto Utomo, *Kepastian Perlindungan Hukum pada Klausula Baku dalam Perjanjian Pinjaman Online di Indonesia*, 2020, *Supremasi Jurnal Hukum* Vol. 2 No. 2, hlm. 185

²⁷ Jein Stevany Manumpil, *Op. Cit.*, hlm. 37

²⁸ Sudaryatmo, *Op. Cit.*, hlm. 93

kuat (pelaku usaha) kepada pihak yang lemah (konsumen).²⁹ *Pertama*, asas kebebasan berkontrak, bukan lagi dipahami dalam pengertian mutlak, tetapi dalam arti relatif. Artinya, asas kebebasan berkontrak dapat diterapkan apabila kedudukan para pihak seimbang. Apabila tidak seimbang, asas kebebasan berkontrak dapat diterapkan dengan catatan ada pengawasan dari Departemen Kehakiman.³⁰ *Kedua*, kedudukan hukum perjanjian tidak lagi selamanya 100% masuk dalam lapangan hukum privat, dalam hal isinya menyangkut kepentingan hajat hidup orang banyak, juga berdimensi publik, untuk melindungi kepentingan masyarakat/konsumen dalam perjanjian baku, harus ada campur tangan negara.³¹

Ketentuan dalam Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengenai larangan penggunaan klausula baku dikaitkan dengan dua hal, yaitu isi dan bentuk penulisannya. Dari segi isinya, dilarang menggunakan klausula baku yang memuat klausula-klausula yang tidak adil. Sedangkan dari segi penulisannya, klausula-klausula itu harus dituliskan dengan sederhana, jelas, dan terang sehingga dapat dibaca dan dimengerti dengan baik oleh konsumen.³² Artinya, Undang-undang ini mewajibkan pelaku usaha untuk segera menyesuaikan klausula baku yang digunakan oleh pelaku usaha dengan ketentuan undang-undang ini. Jika dalam kenyataannya masih tetap dipakai klausula baku yang tidak sesuai dengan ketentuan di atas, akibat hukumnya adalah batal demi hukum. Jadi, klausula itu dianggap tidak ada, oleh karena itu dianggap tidak ada atau tidak mempunyai kekuatan hukum. Larangan dan persyaratan tentang penggunaan klausula baku tersebut dimaksudkan untuk menempatkan kedudukan konsumen sejajar dengan pelaku usaha berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak dan untuk mencegah kemungkinan timbulnya tindakan yang merugikan konsumen karena faktor ketidaktahuan, kedudukan yang tidak seimbang, dan sebagainya yang mungkin dapat dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk memperoleh keuntungan.³³

Sebagai hak keperdataan, konsumen harus memperjuangkan sendiri haknya melalui perangkat hukum dan lembaga peradilan perdata yang disediakan oleh negara. Jelas bahwa jika seorang konsumen dilanggar haknya dan karena itu menimbulkan kerugian baginya, maka konsumen itu dapat mengajukan tuntutan (gugatan) secara perdata untuk membela atau memulihkan kembali haknya itu. Tuntutan (gugatan) di ajukan ke pengadilan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.³⁴

²⁹ *Ibid.*, hlm. 94

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Janus Sidabalok, *Op. Cit.*, hlm. 27

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, hlm. 58

Selain mempunyai aspek keperdataan, hukum perlindungan konsumen juga memiliki aspek pidana. Oleh karena itu, hukum perlindungan konsumen juga merupakan bagian dari hukum pidana. Jelasnya, hak-hak konsumen sebagaimana disebutkan di atas ada yang bernuansa publik sehingga dapat dipertahankan melalui hukum pidana. Tindakan pelaku usaha yang menimbulkan kerugian kepada konsumen dalam tingkatan dan kompleksitas tertentu mungkin saja berdimensi kejahatan.

Tindakan pelaku usaha yang merugikan/melanggar hak konsumen yang bertentangan dengan norma-norma hukum pidana dapat dikategorikan sebagai tindak pidana, karena itu diselesaikan dengan hukum pidana dan menggunakan sarana hukum pidana, sebagaimana diatur dalam Pasal 62 UUPK berupa sanksi pidana penjara paling lama 5 tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000,00., serta pada Pasal 63 UUPK dapat diancam dengan hukuman tambahan seperti pencabutan izin usaha, pengambilan secara paksa barang tertentu, ganti rugi, pengambilan barang dari produksi pasar, pengumuman keputusan hakim, dan penghentian aktivitas tertentu yang menyebabkan konsumen tidak untung.³⁵

Hukum perlindungan konsumen juga mempunyai aspek administrasi, di mana pemerintah memegang peranan penting dalam mewujudkan perlindungan hukum atas hak-hak konsumen. Artinya, pemerintah perlu mengontrol/mengawasi penataan/ rancangan terhadap peraturan-peraturan tersebut mengingat jika hanya membuat/ memberlakukan peraturan tanpa membina dan mengawasi pelaksanaannya yang sebenarnya di lapangan tidaklah bermanfaat banyak. Justru yang paling penting adalah bagaimana pelaku usaha menaati/mematuhi peraturan tersebut di dalam usahanya memproduksi dan mendistribusikan produk/jasa mereka. Dengan demikian, jangan sampai mengeluarkan produk/jasa ke masyarakat produk yang tidak memenuhi persyaratan (standar), yang kemudian dapat merugikan konsumen. Pembinaan konsumen diatur dalam Pasal 29 UUPK, sedangkan pengawasan diatur dalam Pasal 30 UUPK.³⁶

Selain sanksi yang diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, konsumen juga mendapatkan jalur alternatif untuk melakukan pengaduan dan penyelesaian sengketa terhadap pencantuman klausula baku yang dilakukan oleh penyelenggara usaha disuatu lembaga. Lembaga yang dimaksud yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang diatur pada Pasal 49 UUPK dan

³⁵ *Ibid.*, hlm. 59

³⁶ *Ibid.*, hlm. 61

Peraturan Menteri perdagangan Nomor 06/M-DAG/PER/2/2017 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.³⁷

Mitigasi Risiko bagi Penyelenggara Layanan *Peer to Peer Lending*

Produk keuangan sebagai sebuah alternatif, selayaknya investasi pada umumnya, memberikan dana di fintech P2PL tentu akan memiliki suatu risiko yang mungkin timbul dan bisa terjadi. Risiko yang mungkin bisa terjadi itu yaitu risiko waktu tunggu investasi dimulai, risiko tidak dapat menarik investasi di tengah jalan, risiko keterlambatan pembayaran, risiko penyalahgunaan data, dan risiko terbesar yang sering dihadapi dalam fintech P2PL ialah risiko gagal bayar.³⁸

Penyelenggara layanan P2PL dalam mempertahankan dan meminimalisir risiko tersebut harus mampu melakukan penilaian dan pertimbangan yang sangat teliti dan hati-hati dengan melakukan berbagai analisis untuk dapat menggambarkan kredibilitas calon konsumen untuk ke depannya. Selain itu, penyelenggara layanan P2PL juga perlu melakukan pengawasan terhadap calon konsumennya melalui pengawasan langsung maupun pengawasan tidak langsung. Penyelenggara layanan P2PL juga tetap perlu untuk memperhatikan berbagai risiko yang berbeda dan kebutuhan untuk mengambil pendekatan yang berbeda untuk mengurangi risiko yang timbul. Risiko tidak pasti memang ada karena ketidakpastian yang mungkin timbul di masa depan. Untuk memastikan bahwa kegiatan investasi melibatkan berbagai jenis risiko, tidak hanya penyedia layanan P2PL tetapi juga pemberi pinjaman dan peminjam perlu menyadari berbagai risiko dan dapat mengambil langkah-langkah untuk memitigasi risiko yang muncul.

Mitigasi menurut *National Research Council* adalah *reduction of the likelihood that a risk event will occur and/or reduction of the effect of a risk even if it does occur, ...risk mitigation strategies and specific action plan should be incorporated in the project execution plan*. Berdasarkan uraian tersebut, mitigasi adalah suatu sistem perencanaan untuk mengurangi atas kemungkinan terjadinya risiko dari kegiatan bisnis dan mitigasi tersebut melekat dalam perencanaan proyek atau kegiatan.³⁹ Adapun pengertian risiko menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.05/2015 tentang Penerapan Manajemen Risiko bagi Lembaga Jasa Keuangan NonBank adalah potensi terjadinya suatu peristiwa yang

³⁷ Ida Ayu Putri Permata Sari dan I. Gede Artha, "Perlindungan Hukum Konsumen Terhadap Perjanjian Klausula Baku di Pusat Perbelanjaan", *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, Vol.7 No.4, 2019, hlm. 9

³⁸ Amartha <https://blog.amartha.com/inilah-risiko-risiko-investasi-di-p2p-lending/>

³⁹ Siti Zulaekhhah, "Model Mitigasi Risiko pada Lembaga Penjamin Kredit di Indonesia", *Mimbar Hukum* Volume 30 Nomor 2, 2018, hlm. 299

dapat menimbulkan kerugian bagi Lembaga Jasa Keuangan NonBank.⁴⁰ Jadi, mitigasi risiko merupakan tindakan terencana dan berkelanjutan yang dilakukan oleh pemilik risiko agar bisa mengurangi dampak dari suatu kejadian yang berpotensi atau telah merugikan atau membahayakan pemilik risiko tersebut.⁴¹

Pelaksanaan tugas dan fungsi pasti memiliki risiko, risiko-risiko ini harus diketahui dan diidentifikasi sejak awal, kemudian dicari solusi untuk memitigasi dampak risiko di masa depan. Manajemen risiko merupakan pengawasan dari pimpinan dalam menjalankan tugas dan fungsi masing-masing bawahannya dalam pencapaian kinerja suatu perusahaan.⁴² Terkait hal ini, mengingat belum ada peraturan khusus mengenai upaya mitigasi risiko dalam fintech P2PL, penyelenggara layanan P2PL memiliki caranya masing-masing dalam menerapkan sistem perencanaan untuk mencegahnya, sesuai dengan kebijakan internal dari masing-masing penyelenggara. Namun, OJK memuat pengaturan dalam BAB V pada Pasal 21 hingga 24. Pasal 21 POJK No.77/POJK.01/2016 mengatakan bahwa penyelenggara dan pengguna harus melakukan mitigasi risiko. Mitigasi risiko dalam fintech P2PL mensyaratkan identifikasi, pengukuran, serta monitor dan kontrol risiko kredit dan risiko operasional yang timbul dari semua layanan P2PL yang bertujuan untuk pencegahan dan memitigasi risiko kredit dan risiko operasional.⁴³

Konsumen harus berhati-hati terhadap perusahaan *fintech* P2PL yang tidak terdaftar/berizin di OJK. Konsumen dihimbau untuk tidak bertransaksi, baik sebagai pemberi pinjaman ataupun sebagai penerima pinjaman. Bertransaksi dengan *fintech* P2PL yang tidak terdaftar/berizin di OJK memiliki risiko yang sangat tinggi. Guna memitigasi risiko tersebut, penyelenggara hanya dapat menjadi anggota sistem layanan keuangan OJK dengan memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tertuang dalam Pasal 22 POJK No.77/POJK.01/2016.⁴⁴ Salah satu penyelenggara layanan P2PL yang terdaftar/ berizin di OJK, yaitu Penyelenggara layanan AsetKu yang telah terdaftar/ berizin di OJK pada 23 Desember 2021.

⁴⁰ Lihat pada Pasal 1 angka 2 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.05/2015 tentang Penerapan Manajemen Risiko bagi Lembaga Jasa Keuangan Non Bank

⁴¹ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/3194/Kurangi-Dampak-Risiko-dengan-Mitigasi-Risiko.html#:~:text=Sedangkan%2C%20Mitigasi%20Risiko%20merupakan%20tindakan,atau%20membahayakan%20pemilik%20risiko%20tersebut.>, diakses pada tanggal 28 Juni 2022 pukul 14.56 WIB

⁴² *Ibid*

⁴³ Inda Rahadiyan dan M. Hawin, "Pengaturan dan Penerapan Mitigasi Risiko dalam Penyelenggaraan Peer to Peer Lending Guna Mencegah Pinjaman Bermasalah", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 27 No. 2, 2020, hlm. 293

⁴⁴ Pasal 22 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi

P2PL juga memiliki risiko di pendanaannya, di mana risiko terbesar adalah risiko gagal bayar, di mana situasi penerima pinjaman terlambat mengembalikan pokok pinjamannya. Upaya mitigasi risiko gagal tersebut penyelenggara bekerjasama dengan asuransi pertanggung jawaban risiko. Dana pokok pemberi pinjaman dapat dikembalikan secara penuh apabila kejadian pertanggung jawaban atas pinjaman memenuhi persyaratan pengajuan klaim. Salah satu perusahaan *fintech* P2PL bekerjasama dengan asuransi pertanggung jawaban risiko adalah PT. Pintar Inovasi Digital sebagai penyelenggara "AsetKu" dengan PT. Asuransi Cakrawala Proteksi, AsetKu juga telah bekerjasama dengan Bank BCA, BNI, Danamon, Sinarmas serta perusahaan Payment Gateway untuk menggunakan layanan *virtual account* dan *escrow account*, sebagaimana diatur dalam Pasal 23 POJK No.77/POJK.01/2016 penyelenggara dapat bekerjasama dan melakukan pertukaran data dengan penyelenggara pendukung berbasis teknologi informasi dalam rangka peningkatan kualitas layanan P2PL.⁴⁵

Dana pemberi pinjaman yang dikelola oleh layanan P2PL rentan untuk disalahgunakan, untuk memitigasi risiko tersebut Penyelenggara layanan AsetKu menyediakan *virtual account* kepada pemberi pinjaman dan penerima pinjaman untuk mengirimkan pendanaan dan pembayaran kembali dana, serta untuk mitigasi risiko tidak dapat menarik investasi di tengah jalan, penyelenggara layanan Asetku memberitahukan kepada pemberi pinjaman bahwa dapat menarik kembali dana pemberi pinjaman sebelum tanggal jatuh tempo pada produk pendanaan tertentu (disertai dengan alasan yang sesuai dengan ketentuan serta risiko yang menyertainya) maupun dana hasil pemenuhan kewajiban finansial peminjam ditempatkan dan berada dalam *escrow account*. Sebagaimana diatur dalam Pasal 24 POJK No.77/POJK.01/2016, penyelenggara harus menggunakan *escrow account* dan *virtual account* dalam rangka P2PL. *Escrow account* adalah rekening giro di bank atas nama penyelenggara yang merupakan titipan dan digunakan untuk tujuan tertentu yaitu penerimaan dan pengeluaran dana dari dan kepada pengguna jasa penyelenggara P2PL, sedangkan *virtual account* adalah layanan perbankan yang termasuk dalam atau bagian dari *escrow account*, bertujuan untuk mengidentifikasi penerima dan pengeluaran dana dari dan/atau kepada suatu rekening.⁴⁶

Penyelenggara wajib menggunakan pusat data dan pusat pemulihan bencana dan wajib ditempatkan di Indonesia. Penyelenggara juga diwajibkan memenuhi standar minimum sistem teknologi informasi, pengelolaan risiko

⁴⁵ Pasal 23 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi

⁴⁶ Rancangan Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor /SEOJK.05/2017 tentang Penyelenggaraan Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi

teknologi informasi, pengamanan teknologi informasi, ketahanan terhadap gangguan dan kegagalan sistem, serta alih kelola sistem teknologi informasi sebagaimana diatur dalam Pasal 25 POJK No.77/POJK.01/2016.⁴⁷

Penyelenggara harus menjaga kerahasiaan, keutuhan, dan ketersediaan data pribadi, data transaksi, dan data keuangan yang dikelolanya sejak data diperoleh hingga data tersebut dimusnahkan. Serta menyediakan *call center* sebagai media komunikasi kelangsungan pengguna dan pusat informasi, dalam layanan AsetKu menyediakan *call center* untuk melakukan pengaduan pelanggan melalui layanan pelanggan TEL, email layanan pelanggan, atau hubungi *relationship manager* pelanggan, yang sebagaimana termuat dalam Pasal 26 POJK No.77/POJK.01/2016.⁴⁸

Penyelenggara wajib menyediakan rekam jejak audit terhadap seluruh kegiatannya di dalam sistem P2PL. Hal tersebut bertujuan untuk mitigasi risiko yang mungkin terjadi di kemudian hari yakni berupa keperluan pengawasan, penegakan hukum, penyelesaian sengketa, verifikasi, pengujian, dan pemeriksaan lainnya. Penyelenggara juga diwajibkan menyediakan dan/atau menyampaikan informasi terkini mengenai layanan P2PL yang jujur, akurat, jelas, dan tidak menyesatkan, yang di mana hal tersebut nantinya bisa digunakan sebagai alat bukti apabila terjadi sengketa, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 POJK No.77/POJK.01/2016.⁴⁹

Penyelenggara diwajibkan memiliki *Fintech Data Center* (FDC) di sistem layanan P2PL untuk menghindari pinjaman macet. Sebab, melalui FDC bisa melihat seorang penerima pinjaman mempunyai pinjaman di layanan P2PL lain, juga bisa melihat status pinjamannya lancar atau macet.⁵⁰ FDC telah digunakan dalam *scoring system* layanan P2PL.⁵¹ Penyelenggara layanan AsetKu memberitahukan kepada pemberi pinjaman dan penerima pinjaman bahwa pemberian pinjaman melalui proses penilaian pengajuan pinjaman (*credit scoring*) terhadap calon penerima pinjaman, terhadap permohonan pinjaman. sebagaimana diatur dalam Pasal 28 POJK No.77/POJK.01/2016 yang mengatakan bahwa penyelenggara wajib menyediakan sistem pengamanan dalam menghindari gangguan, kegagalan, dan kerugian.⁵²

⁴⁷ Pasal 25 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi

⁴⁸ Pasal 26 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi

⁴⁹ Pasal 27 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi

⁵⁰ Aziz Rahardyan, <https://finansial.bisnis.com/read/20200729/563/1272417/mitigasi-risiko-p2p-lending-integrasi-fintech-data-center-perlu-dikebut>, diakses pada 26 Juni 2022 pukul 09.26 WIB

⁵¹ Munar Kasan, <https://irmapa.org/manajemen-risiko-fintech-peer-to-peer-lending-p2pl-bagian-3/>, diakses pada 26 Juni 2022 pukul 09.27 WIB

⁵² Lihat pada Pasal 28 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi

Penutup

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum bagi pemberi pinjaman terhadap klausula baku dalam perjanjian layanan P2PL dalam praktiknya masih lemah, karena isinya berat sebelah, di mana risiko kredit/gagal bayar ditanggung sepenuhnya oleh pemberi pinjaman, sehingga pemberi pinjaman tidak mempunyai kedudukan yang 'aman' karena penyelenggara layanan P2PL membebani pemberi pinjaman untuk segala risiko yang timbul dari kesepakatan tersebut dalam klausula baku, yang perlu dikhawatirkan dengan kehadiran klausula baku, tidak lain karena dicantumkan klausula eksonerasi dalam kontrak tersebut. Klausula eksonerasi dinilai sebagai klausula yang secara tidak wajar sangat memberatkan. Karena bertujuan untuk membebaskan atau membatasi tanggung jawab salah satu pihak terhadap pihak lainnya dalam hal yang bersangkutan atau tidak dengan semestinya melaksanakan kewajibannya yang ditentukan dalam kontrak tersebut. Selain itu, klausula baku tidak relevan ketika kedudukan para pihak tidak seimbang. Hal ini karena pada prinsipnya jika suatu perjanjian sesuai dengan asas konsensualisme (disepakati oleh kedua belah pihak) dan mengikat kedua belah pihak yang membuat perjanjian tersebut sebagai undang-undang. Dengan demikian, pelanggaran terhadap asas konsensualisme tersebut dapat mengakibatkan perjanjian antara kedua belah pihak menjadi tidak sah. Oleh karena itu, klausula baku yang mengandung klausula eksonerasi dilarang oleh hukum.

Penyelenggara layanan P2PL memiliki caranya masing-masing dalam mitigasi risiko dalam melakukan suatu sistem perencanaan untuk mencegahnya, meskipun begitu penerapan mitigasi risiko tetap merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara dan pengguna, maka sebagai penyelenggara layanan P2PL melakukan langkah-langkah dalam mitigasi risiko tersebut. Pengaturan terkait mitigasi risiko hanya termuat dalam Pasal 21 hingga 24 POJK No.77/POJK.01/2016, belum ada peraturan khusus mengenai mitigasi risiko layanan P2PL.

Saran

1. Demi terjaminnya perlindungan hukum bagi pemberi pinjaman dalam layanan pinjam meminjam uang berbasis teknologi informasi, maka dalam Peraturan OJK No. 77/POJK.01/2016 semestinya memuat akibat hukum terhadap klausula baku yang dilakukan penyelenggara layanan P2PL pada dokumen/perjanjian yang memuat ketentuan yang dilarang dan memuat perlindungan hukum bagi pemberi pinjaman berupa tanggung jawab penyelenggara layanan P2PL atas risiko kredit/gagal bayar dalam layanan P2PL.

- Otoritas Jasa Keuangan (OJK) semestinya menyusun peraturan khusus tentang mitigasi risiko mengenai permasalahan dalam layanan P2PL, guna memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pengguna layanan P2PL serta harmonisasi langkah-langkah dalam mitigasi risiko terhadap cara yang dilakukan oleh seluruh penyelenggara layanan P2PL.

Daftar Pustaka

Buku

- Anggie Mustika, Desty, dan Ibrahim Fajri, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Melalui Sertifikasi Halal Pada Produk Pangan dan Kosmeti*, Uika Press, Bogor, 2020.
- Halim Barkatulah, Abdul, *Hukum Perlindungan Konsumen Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran*, FH Unlam Press, Banjarmasin, 2008.
- Sidabalok, Janus, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Fuady, Munir, *Pengantar Hukum Bisnis Menata Bisnis Modern Di Era Global*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- Luh Wiwik Sri Rahayu Ginantra, Ni, Janner Simarmata, Ramen A Purba, Moch Yusuf Tojiri, Amin Ama Duwila, Muhammad Noor Hasan Siregar, Lora Ekana Nainggolan, Elisabeth Lenny Marit, Acai Sudirman, Indra Siswanti, *Teknologi Finansial; Sistem Finansial Berbasis Teknologi di Era Digital*, Yayasan Kita Menulis, 2020.
- Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Sony Tambunan, Toman, dan Wilson R.G. Tambunan, *Hukum Bisnis*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019.

Jurnal

- Ade Putri Lestari, Laksanto Utomo, "Kepastian Perlindungan Hukum Pada Klausula Baku dalam Perjanjian Pinjaman Online di Indonesia", *Supremasi Jurnal Hukum* Vol. 2 No. 2, 2020.
- Anissa Febriani, "Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara Peer To Peer Lending terhadap Risiko Gagal Bayar", *Privat Law*, Volume 9 Nomor 2, 2021
- Diah Wahyulina, Febry Chrisdanty, "Pengawasan Pencantuman Klausula Baku Oleh BPSK dan OJK", *Jurnal Hukum Universitas Wisnudharma Malang*, Vol. 12 No. 2, 2018
- Heryucha Romanna Tampubolon, "Seluk-beluk Peer To Peer Lending Sebagai Wujud baru Keuangan di Indonesia", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 3, Nomor 2, 2019.
- Ida Ayu Putri Permata Sari dan I. Gede Artha, *Perlindungan Hukum Konsumen terhadap Perjanjian Klausula Baku di Pusat Perbelanjaan*, *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, Vol.7 No.4, 2019.

Inda Rahadiyan dan M. Hawin, "Pengaturan dan Penerapan Mitigasi Risiko dalam Penyelenggaraan Peer to Peer Lending Guna Mencegah Pinjaman Bermasalah", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 27 No. 2, 2020.

Jein Stevany Manumpil, *Klausula Eksonerasi dalam Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, *ejurnal unsrat Lex Privatum*, Vol. IV/No.3/Mar/2016.

Siti Zulaekhah, "Model Mitigasi Risiko pada Lembaga Penjamin Kredit di Indonesia", *Mimbar Hukum* Volume 30 Nomor 2, 2018.

Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.05/2015 tentang Penerapan Manajemen Risiko bagi Lembaga Jasa Keuangan Non Bank

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Internet

Asetku <https://www.asetku.co.id/#/>

Aziz Rahardyan, <https://finansial.bisnis.com/read/20200729/563/1272417/mitigasi-risiko-p2p-lending-integrasi-fintech-data-center-perlu-dikebut>

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/3194/Kurangi-Dampak-Risiko-dengan-Mitigasi-Risiko.html#:~:text=Sedangkan%2C%20Mitigasi%20Risiko%20merupakan%20tindakan,atau%20membahayakan%20pemilik%20risiko%20tersebut.>

Munar Kasan, <https://irmapa.org/manajemen-risiko-fintech-peer-to-peer-lending-p2pl-bagian-3/>

Otoritas Jasa Keuangan, <https://www.ojk.go.id/id/kanal/iknb/financial-technology/default.aspx>

Peranan APBN Dalam Program Jaring Pengaman Sosial Sebagai Instrumen Penanganan Pandemi Covid-19

Nor Fadillah

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
21912036@students.uii.ac.id

Abstract

The Covid-19 pandemic in Indonesia has broadly impacted the lives of the people. Based on the Central Statistics Agency which stated that the rate of economic growth in the 1st Quarter from January to March 2020 only grew by 2.97%. This figure slowed down from 4.79% in the fourth quarter of 2019. The government increased the budget for the Social Safety Net Program as a response to handling Covid by using the state budget as an instrument for recovery due to the Covid-19 pandemic. This study discusses the role of the State Budget and Expenditure Revenue in the form of distribution for the Social Safety Net Program in the perspective of state financial law using normative research methods. The results of the study concluded that the Covid-19 pandemic as a state of emergency has altered the state budget. In the perspective of state financial law, the government's action to increase the state management budget in the Social Safety Net Program is permitted in accordance with the constitution, namely based on Law Number 17 of 2003 and Law Number 2 of 2020, in which the government has the authority to make expenditures for which the budget is not yet available and obtain approval from the DPR at the end of the current budget year. The role of the State Budget in the Social Safety Net program is very important as an instrument for handling the Covid-19 pandemic.

Key Words: Covid-19 pandemic; state budget; social safety net

Abstrak

Pandemi Covid-19 di Indonesia menimbulkan dampak yang sangat luas bagi kehidupan masyarakat. Berdasarkan Badan Pusat Statistik yang menyatakan bahwa laju pertumbuhan ekonomi dalam Kuartal 1 Januari sampai Maret tahun 2020 hanya tumbuh 2,97%. Angka ini melambat yaitu dari 4,79% pada Kuartal IV di tahun 2019. Pemerintah menaikkan anggaran untuk Program Jaring Pengaman Sosial sebagai respon penanganan Covid dengan menggunakan APBN sebagai instrumen pemulihan akibat pandemi Covid-19. Penelitian ini membahas tentang peranan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara dalam bentuk penyaluran untuk Program Jaring Pengaman Sosial dalam perspektif hukum keuangan negara dengan metode penelitian normatif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pandemi Covid-19 sebagai kondisi darurat menyebabkan adanya perubahan APBN. Dalam perspektif hukum keuangan negara, tindakan pemerintah menaikkan anggaran pengelolaan negara dalam Program Jaring Pengaman Sosial diperbolehkan sesuai dengan konstitusi yakni berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 yakni pemerintah berwenang untuk melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya dan memperoleh persetujuan dari DPR pada akhir tahun anggaran berjalan. Peran APBN dalam program Jaring Pengaman Sosial sangat penting sebagai instrumen penanganan pandemi Covid-19.

Kata-kata Kunci : Pandemi Covid-19; APBN; jaring pengaman sosial

Pendahuluan

Pandemi Covid-19 yang melanda di Indonesia menimbulkan dampak yang sangat luas bagi kehidupan masyarakat. Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) menyatakan bahwa Pandemi Covid-19 ini berdampak terhadap pariwisata, perdagangan, kesehatan, dan sektor lainnya, khususnya berdampak dalam perekonomian negara. Hal ini terutama saat pemerintah mengeluarkan kebijakan "lock down" untuk mencegah penyebaran pandemi Covid-19 di Indonesia. Dengan adanya kebijakan ini tentu saja kegiatan ekonomi masyarakat akan terhambat.¹

Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Dalam Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa Pembatasan Sosial Berskala Besar meliputi beberapa hal yaitu peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan keagamaan pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.² Dengan adanya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah berupa pembatasan sosial berpotensi sangat membatasi masyarakat dalam menjalankan aktivitas ekonomi dan pandemi Covid yang menimpa Indonesia dalam kurun waktu yang lama, akan menimbulkan penurunan pertumbuhan ekonomi.³

Selama masa Pandemi pertumbuhan ekonomi tentu sangat menurun drastis. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik yang menyatakan bahwa laju pertumbuhan ekonomi dalam Kuartal 1 Januari sampai Maret 2020 hanya tumbuh 2,97%. Dengan demikian dapat diketahui bahwa angka ini melambat yaitu dari 4,79% pada Kuartal IV di tahun 2019. Tidak hanya itu, berdasarkan data tersebut pertumbuhan ekonomi jauh di bawah pencapaian Kuartal 1 pada 2019 yang mencapai 5,07%.⁴

Jika dilihat dampak Pandemi Covid-19 dari segi ekonomi bahwa banyak sekali kemerosotan dari keberlanjutan dan keberlangsungan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Berdasarkan survei Asia Development Bank yang menyatakan bahwa adanya 48,6% UMKM yang harus tutup karena Pandemi Covid-19. Hal ini dapat diketahui dari UMKM yang ada di Indonesia harus menghadapi penurunan permintaan domestik sebesar 30,5%. Hal ini juga dilihat

¹ Muh. Hamzah, dkk, "Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Perekonomian Indonesia: Analisis Terhadap Sektor Domestik Dan Stabilitas Inflasi", *Jurnal Ilmu Teknologi, Kesehatan, dan Humaniora*, 2(3), September - Desember 2021, hlm. 383.

² Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020

³ Nurul Aeni, "Pandemi COVID-19: Dampak Kesehatan, Ekonomi", dan Sosial, *Jurnal Litbang*, Vol. 17 No. 1 Juni 2021, hlm. 19.

⁴ Dewi Wuryandani, "Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia 2020 dan Solusinya", *Jurnal* Vol. XII, No. 15/I/Puslit/Agustus/2020, hlm. 19

dari banyak sekali pekerja yang terkena Pemutusan Hubungan Kerja (PHK).⁵ Jika dilihat bahwa Pandemi Covid-19 yang sangat berdampak pada perekonomian ini adalah menyebabkan banyak pekerja yang mengalami Pemutusan Hubungan Kerja dan banyak sekali pekerja yang dirumahkan. Untuk melihat banyaknya masyarakat yang kehilangan pekerjaan atau dirumahkan pada data di bawah ini.

Tabel 1
Data PHK di Seluruh Indonesia per 7 April 2020

No.	Sektor	Jumlah Perusahaan yang Merumahkan Pekerja/PHK	Jumlah Pekerja dirumahkan/PHK
1.	Formal	39.997	1.010.579
2.	Informal	34.453	189.452
3.	Total	74.30	1.200.031

Sumber : Pernyataan Pers Kementerian Ketenagakerjaan.

Melihat tabel di atas tentu saja sangat memprihatinkan banyak sekali masyarakat yang terkena PHK. Selanjutnya dapat juga dilihat berdasarkan data Kementerian Ketenagakerjaan sampai 31 Juli 2020, lebih dari 3,5 juta pekerja yang terkena dampak dari Covid-19. Dari data tersebut, 1.132.117 orang pekerja formal dirumahkan, ada 383.645 orang yang terkena PHK, dan sebanyak 630.905 orang pekerja informal juga terkena di PHK.⁶ Dengan melihat data tersebut, tentunya banyak masyarakat yang kehilangan pekerjaannya. Pandemi Covid-19 tentu saja menghilangkan mata pencaharian masyarakat yang memang mengharuskan aktivitas di luar rumah.

Pemerintah yang memiliki peran untuk menyejahterakan masyarakat, akhirnya mengeluarkan kebijakan dalam mengatasi dampak Pandemi Covid-19 dalam perekonomian melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona *Virus Disease* 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Pemerintah Indonesia melakukan upaya penanganan kesehatan, penanganan dampak sosial dan penyelamatan perekonomian nasional. Penanganan kesehatan difokuskan pada upaya penyembuhan pasien yang terkena Covid-19 dengan peningkatan anggaran belanja kesehatan. Agenda penanganan dampak sosial difokuskan pada pelaksanaan jaring pengaman sosial (*social safety net*). Sedangkan untuk

⁵ Bambang Arianto, "Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Perekonomian Dunia", *Jurnal Ekonomi Perjuangan (Jumper)* Volume 2 No. 2 Tahun 2020, hlm. 116.

⁶ Muhammad Alwi dan Marwati Sulni, "Program Keluarga Harapan dan Upaya Pemenuhan Kebutuhan Keluarga di Masa Pandemi Covid-19 pada Kabupaten Polewali Mandar", *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial*, Vol 11, No 1 (2021), hlm. 308.

pemulihan perekonomian diarahkan kepada pemberian insentif fiskal, perkreditan dan moneter.⁷ Hal ini dikarenakan belanja kesehatan merupakan hal yang paling utama dalam menangani Pandemi Covid karena banyak sekali pasien yang terpapar Pandemi Covid-19. Tidak hanya itu, peningkatan anggaran jaring pengaman sosial tentu diupayakan untuk membantu masyarakat karena kemerosotan ekonomi.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tentu sangat berperan untuk mengatasi dampak perekonomian yang sangat berdampak luas bagi masyarakat. Oleh karena itu, dalam pembentukan anggaran di Indonesia perlu melakukan perumusan yang dilakukan dalam setiap tahun sekali dengan cara untuk mengajukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.⁸ Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara juga jelas dinyatakan di dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa, "Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang". Dengan demikian dapat dipahami bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dilakukan setiap tahun yang ditetapkan dengan Undang-Undang.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara memuat rincian secara terperinci yang di dalamnya terdapat rencana penerimaan dan pengeluaran negara yang dilakukan dalam setiap setahun sekali anggaran.⁹ Adapun tujuan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan rujukan dari penerimaan dan juga pengeluaran negara untuk melaksanakan kegiatan kenegaraan. Dalam hal ini untuk mengimplementasikan kegiatan kenegaraan yang berupaya untuk meningkatkan produksi, adanya ketersediaan lapangan kerja atau kesempatan kerja untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan juga untuk kemakmuran masyarakat. Pertumbuhan ekonomi suatu negara yang baik merupakan implementasi dari penyusunan dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara itu baik.

Dampak pandemi di bidang ekonomi tentunya membutuhkan adanya jaminan perlindungan sosial bagi masyarakat untuk mencegah adanya krisis ekonomi selama Pandemi Covid-19. Pemerintah mengeluarkan kebijakan bantuan sosial untuk penanganan Pandemi Covid-19 dengan program Jaring Pengaman Sosial, yaitu Program Keluarga Harapan, Kartu Prakerja, Kartu Sembako, Subsidi

⁷ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020.

⁸ Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

⁹ Neny Ayu Nourmanita, "Belanja Publik (Expenditure Assignment) Antara Masalah dan Efektivitas Anggaran Belanja", *Jurnal Kajian Ilmu Administrasi Negara* 31 Volume 4 Nomor 1 Tahun 2016, hlm. 34.

listrik, dan subsidi insentif perumahan murah.¹⁰ Adapun sasaran dari penerima Jaringan Pengaman Sosial ini ada dua yaitu penduduk yang selama ini sudah ada dalam DTKS di bawah Kemensos dan yang selama ini sudah mendapatkan bantuan secara reguler disertai penambahan bantuan dan warga yang tidak ada dalam DTKS namun melemah kondisinya akibat kebijakan di masa Pandemi.¹¹

Oleh karena itu, untuk melaksanakan program pemerintah untuk menahan dampak Pandemi Covid-19 berupa kebijakan bantuan sosial melalui program Jaring Pengaman Sosial, yaitu Program Keluarga Harapan, Kartu Prakerja, Kartu Sembako, Subsidi listrik, dan subsidi insentif perumahan murah membutuhkan peran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Menurut keterangan dari *website* Kementerian Keuangan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara menjadi instrumen *countercyclical* dari adanya kontraksi ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa jika Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tidak dilibatkan dalam menangani dampak Pandemi Covid-19, maka dipastikan kesejahteraan masyarakat yang terdampak di bidang ekonomi, kesehatan, sosial, pendidikan, dan bidang lainnya tidak akan terselesaikan oleh negara. Dalam penanganan Pandemi Covid-19 menurut hemat penulis, tentunya fokus utama dalam penggunaan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah pada bidang kesehatan dan sosial ekonomi masyarakat yang terdampak. Karena dua indikator ini merupakan hal fundamental yang terpapar pandemi Covid-19, meskipun di bidang lainnya juga sangat terdampak seperti bidang pendidikan dan politik, namun jika bidang kesehatan dan perlindungan sosial tidak diutamakan, maka permasalahan lain juga tidak akan dapat terselesaikan.

Dalam memberikan jaminan perlindungan sosial melalui Program Jaring Pengaman Sosial jika tidak diakokasikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tentunya tidak bisa terlaksana. Karena pada hakikatnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara harus di desain sebaik mungkin agar masyarakat dapat merasakan langsung tujuan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yakni salah satunya untuk mensejahterakan masyarakat sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, "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

¹⁰ Lestary J. Barany, dkk., *Bantuan Sosial Ekonomi di Tengah Pandemi Covid-19 : Sudabkah Menjaring Sesuai Harapan*, CSISI Commentaries 2020.

¹¹ <https://beji-tulung.desa.id/artikel/2020/6/3/program-jaring-pengaman-sosial-jps-untuk-menghadapi-pandemicovid19#:~:text=Sasaran%20penerima%20JPS%20terdiri%20dari,jumlah%20maupun%20nilai%20yang%20diperbantukan.>

kemakmuran rakyat".¹² Oleh karena itu, tujuan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara secara sederhana dapat dimaknai adalah untuk mengatur pendapatan dan pengeluaran negara sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Program Jaring Pengaman Sosial merupakan respon dan bentuk dukungan pemerintah melalui APBN sebagai instrumen untuk melakukan pemulihan akibat Pandemi Covid-19. Karena Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diprioritaskan untuk memberikan jaminan sosial untuk masyarakat. Dengan demikian, setelah melihat pentingnya peran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam menahan dampak Pandemi Covid-19 terhadap kehidupan masyarakat dan adanya keharusan bagi pemerintah untuk memberikan jaminan sosial kepada masyarakat, maka menurut hemat penulis perlunya dilakukan analisis tentang bagaimana peran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam program Jaring Pengaman Sosial sebagai instrumen penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia untuk mengetahui apakah tujuan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang tertuang di dalam konstitusi sudah terealisasi dengan baik dalam praktiknya dalam menangani dampak pandemi Covid-19 di Indonesia.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis paparkan sebelumnya maka rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana peranan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam program Jaring Pengaman Sosial sebagai instrumen penanganan Pandemi Covid-19?

Tujuan Penelitian

Untuk menganalisis peranan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam program Jaring Pengaman Sosial sebagai instrumen penanganan Pandemi Covid-19.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif atau studi kepustakaan yaitu penelitian yang berkenaan dengan serangkaian proses mengumpulkan data dengan membaca, dan mencatat bahan penelitian.¹³ Sedangkan metode pendekatan yang digunakan adalah dengan metode pendekatan perundang-undangan dan konseptual kasus yang dilakukan penulis dengan melihat dari

¹² Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹³ Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 3.

peraturan perundang-undangan. Adapun bahan primer dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona *Virus Disease* 2019 (COVID-19). Sedangkan bahan sekunder adalah buku-buku dan jurnal terkait tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Sebagai negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, pengelolaan keuangan dalam negara harus sesuai dengan auran pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Pada Bab VIII Hal keuangan, anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang.¹⁴ Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan Undang-Undang.¹⁵ Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pada Pasal 11 ayat (2) disebutkan bahwa, “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan”.¹⁶

Anggaran Pendapatan Belanja Negara disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam menyusun rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara harus sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa, “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara disusun sebagai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara”. Dalam penyusunan APBN ini juga memiliki pedoman, sebagaimana dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa, “Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara”. Adapun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara memiliki fungsi sebagai berikut.

¹⁴ Sahya Anggara, *Administrasi Keuangan Negara*, Pustaka Setia, Bandung, 2016, hlm. 165.

¹⁵ Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

¹⁶ Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

- 1) Sebagai penggerak dana investasi yang merupakan instrumen yang berfungsi untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan Negara untuk membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintahan tentang pembangunan.
- 2) Mencapai pertumbuhan ekonomi untuk meningkatkan pendapatan nasional.
- 3) Mencapai stabilitas perekonomian untuk menentukan arah dan prioritas pembangunan secara umum.¹⁷

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan representasi dari keterlibatan dan kedaulatan rakyat dalam pembangunan nasional sebab dalam penyusunannya tidak hanya pemerintah yang terlibat.¹⁸ Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003.¹⁹ Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa fungsi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam Pasal 3 ayat (4), yaitu “APBN / APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi”. Fungsi otorisasi memiliki makna bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja di tahun yang bersangkutan. Selanjutnya, fungsi perencanaan adalah fungsi anggaran untuk menjadi rujukan dalam manajemen untuk merencanakan kegiatan di tahun yang bersangkutan.

Ada fungsi pengawasan yaitu dalam negara anggaran menjadi rujukan atau acuan untuk menilai kesesuaian antara kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Fungsi selanjutnya adalah fungsi alokasi yang mengandung makna bahwa anggaran negara diharuskan untuk mengurangi angka pengangguran dan adanya pemborosan sumber daya, dan meningkatkan efisiensi perekonomian. Kemudian, fungsi distribusi yaitu bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan keadilan dan kepatutan. Sedangkan yang terakhir adalah fungsi stabilisasi yaitu anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara keseimbangan fundamental perekonomian.²⁰ Dengan banyaknya fungsi yang dimiliki oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tentunya diharapkan mampu untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi di masyarakat dan menimbulkan pertumbuhan ekonomi di Negara Indonesia. Oleh karena itu, peranan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sangatlah fundamental. Apabila pengelolaan Anggaran Pendapatan dan

¹⁷ Wawan Mulyawan1 dan Widia Alia, “APBN Dan Pendapatan Nasional”, *Jurnal Islamic Economics Journal* Volume 1 No 2, hlm. 59.

¹⁸ Noviyanti dan Gading Gamaputa, *Administrasi Keuangan Negara*, UNESA University Press, Surabaya, 2020, hlm. 42.

¹⁹ Dadang Solihin, *Keuangan Publik: Pendanaan Pusat dan Daerah*, Artifa Duta Prakarsa, Jakarta, 2006, hlm. 5

²⁰ Yuni Andono Achmad, *Modul Memahami APBN dan APBD*, Depok, 2021.

Belanja Negara baik maka dipastikan pertumbuhan ekonomi di negara juga akan baik.

Pandemi Covid-19 yang masuk ke Indonesia menyebabkan perekonomian di Indonesia sangat merosot. Hal ini dilihat dari adanya kontraksi dalam perekonomian domestik Indonesia sebesar 2,07%, angka pengangguran yang juga mengalami peningkatan karena banyak pekerja yang dirumahkan atau mengalami Pemutusan Hubungan Kerja. Peningkatan yang terjadi yaitu dari 5,23% di 2019 menjadi 7,07% di 2020. Selain itu dalam bidang kesehatan angka kumulatif kasus positif Covid juga tercatat ada 743.198 pada Desember 2020.²¹

Dalam merespon pandemi Covid-19, pemerintah mengeluarkan berbagai instrumen hukum untuk mengatasi dampak pandemi terhadap kehidupan masyarakat. Beberapa diantaranya adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Keuangan. Kemudian untuk menindaklanjutinya, maka dikeluarkan pula Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Disease 2019 (Covid-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Negara Menjadi Undang-Undang.

Instrumen hukum yang dikeluarkan ini tentu saja dilatarbelakangi karena Pandemi Covid-19 dinyatakan sebagai kondisi darurat. Keadaan darurat ini didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Penetapan kondisi darurat karena terjadinya Covid ini tentu saja memang diperlukan di dalam hukum administrasi negara karena penyelenggaraan pemerintahan disesuaikan dengan kondisi darurat. Selain itu, penetapan kondisi darurat ini juga ditujukan agar masyarakat dapat melakukan pembatasan aktivitas baik sosial, ekonomi, pendidikan dan berbagai bidang yang lain. Tidak hanya itu penetapan kondisi darurat yang dilakukan oleh pemerintah mendasarkan kepada hubungan hukum, yakni baik hukum privat dan hukum perdata agar dapat dilaksanakan sesuai dengan mekanisme kedaruratan.²²

²¹ Angling Nugroho Kemenangan dan Lisno Setiawan, "Reviu Program Pemulihan Ekonomi di Indonesia", *Jurnal Anggaran Dan Keuangan Negara Indonesia* Vol. 3 No.1 2021, hlm. 73.

²² Beni Kurnia Ilahi dan Haykal, "Prinsip dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat Dalam Penanggulangan Covid-19", *Jurnal Rechtsvinding* Volume 10 Nomor 1 April 2021, hlm. 8.

Di masa Pandemi Covid-19 pemerintah menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai alat untuk melakukan pemulihan dan menahan dampak Pandemi Covid-19. Dalam perspektif hukum keuangan negara, tentu saja kebijakan yang berkaitan dengan keuangan negara harus didasarkan pada landasan hukum yang sesuai dengan konstitusi agar tidak merugikan keuangan negara, terutama di masa Pandemi Covid-19. Sebagaimana yang terlihat dari konsiderans Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi *Corona Disease* 2019 (Covid-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Negara Menjadi Undang-Undang dapat dilihat bahwa salah satu pertimbangannya adalah bahwa karena implikasi Pandemi Covid-19 telah berdampak antara lain terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan, sehingga diperlukan berbagai upaya pemerintah untuk melakukan penyelamatan kesehatan dan perekonomian nasional, dengan fokus pada belanja untuk kesehatan, jaring pengaman sosial, serta pemulihan perekonomian termasuk untuk dunia usaha dan masyarakat yang terdampak.²³

Dalam menggunakan keuangan negara harus sesuai dengan landasan konstitusi yang jelas, karena tujuan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah mewujudkan kehidupan masyarakat yang sejahtera. Respon pemerintah dalam menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di masa Pandemi Covid-19 tentu saja didasarkan pada kondisi yang tidak normal atau kondisi darurat. Dalam perspektif hukum keuangan negara, upaya pemerintah ini tentu saja diperbolehkan karena sesuai dengan amanat konstitusi. Di dalam Pasal 27 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa, "Dalam keadaan darurat Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan Perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran".²⁴ Dengan demikian, kebijakan dalam menggunakan

²³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi *Corona Disease* 2019 (Covid-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Negara Menjadi Undang-Undang.

²⁴ Pasal 27 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

keuangan negara yakni berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sudah bisa disesuaikan dengan kondisi darurat yakni Covid-19.

Pandemi Covid-19 mengharuskan pemerintah untuk mengambil kebijakan dan langkah-langkah yang luar biasa (*extra ordinary*) di bidang keuangan negara. Misalnya dari bidang perpajakan dan keuangan daerah serta sektor keuangan negara yang diambil pemerintah dan lembaga terkait untuk mengatasi kondisi mendesak agar dapat menyelamatkan kesehatan dan perekonomian nasional dengan fokus pada belanja kesehatan, jaring pengaman sosial, dan pemulihan ekonomi. Oleh karena itulah menjadi salah satu alasan dikeluarkan regulasi hukum seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 sebagai piranti hukum yang menjadi landasan yang kuat bagi pemerintah untuk mengambil kebijakan-kebijakan. Hal ini disebabkan karena penyebaran Pandemi Covid-19 memberikan dampak yang sangat mengancam pertumbuhan ekonomi di Indonesia karena menurunnya penerimaan negara serta ketidakpastian ekonomi global.

Pemerintah mengeluarkan kebijakan Program Jaring Pengaman Sosial tentu saja harus diapresiasi karena sebagai respon dan upaya mengurangi dampak akibat paparan Pandemi Covid-19 di Indonesia. Hal ini tentunya sangat penting dilakukan, karena banyak sekali masyarakat yang kehilangan pekerjaannya. Meskipun perlindungan sosial selama ini memang sudah diterapkan pada kelompok masyarakat yang rentan dan miskin serta terdata dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) di bawah Kementerian Sosial, namun dengan adanya kebijakan pembatasan kegiatan masyarakat, maka perekonomian masyarakat menurun dan pemerintah akhirnya menerapkan Jaring Pengaman Sosial ini untuk masyarakat yang terdampak karena Pandemi Covid-19.

Peran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai instrumen penanganan Pandemi Covid-19 melalui program Jaring Pengaman Sosial tentu sangat diperlukan. Menteri Keuangan Sri Mulyani menyatakan bahwa alokasi anggaran untuk Jaring Pengaman Sosial diambil melalui anggaran *eksisting* di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang direalokasikan untuk menangani penanganan Virus Covid-19.²⁵ Berdasarkan Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI tahun 2020 bahwa untuk mengurangi dampak Covid-19, pemerintah mengeluarkan anggaran sebesar Rp. 405 triliun, dengan rincian Rp. 75.000.000.000.000,00 untuk kesehatan, Rp. 110.000.000.000.000,00 untuk Jaring Pengaman Sosial, Rp. 701.000.000.000.000,00 untuk insentif pajak bagi industri, dan Rp. 150.000.000.000.000,00 digunakan

²⁵ Lenny Tristia Tambun, Sri Mulyani Sebut Anggaran Jaring Pengaman Sosial Diambil dari APBN, <https://www.beritasatu.com/archive/617819/sri-mulyani-sebut-anggaran-jaring-pengaman-sosial-diambil-dari-apbn>.

untuk program pemulihan ekonomi nasional yang di dalamnya adanya pembiayaan untuk UMKM dan dunia usaha.²⁶

Realisasi belanja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk penanganan Pandemi Covid-19 ini sangatlah meningkat dibandingkan sebelum adanya pandemi. Anggaran untuk belanja ini tentu mengalami peningkatan karena harus difokuskan pada penyembuhan pasien yang terpapar Covid, pemulihan ekonomi, dan perlindungan sosial kepada masyarakat karena dampak dari pembatasan kegiatan masyarakat selama Pandemi. Hal ini diperkuat bahwa pada triwulan II 2020 realisasi belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2020 mencapai Rp. 616.540.000.000.000,00 atau dapat dikatakan berkisar 22,51% terhadap pagu sebesar Rp. 2.739.170.000.000.000,00. Dengan demikian dapat kita lihat bahwa anggaran untuk belanja ini meningkat dibandingkan Triwulan ke-II pada 2019 yang hanya sebesar Rp. 582.640.000.000.000,00. Apabila kita lihat dari tingginya dampak pandemi ini disebabkan karena harus naiknya belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah.²⁷ Peningkatan anggaran ini salah satunya difokuskan untuk perlindungan sosial kepada kesejahteraan masyarakat yang terkena dampak pandemi.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sangat difokuskan dalam peningkatan penanganan sektor kesehatan dan juga perlindungan sosial yang tentunya sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah dalam hal ini memberikan kebijakan untuk meningkatkan alokasi anggaran di bidang kesehatan dan juga perlindungan sosial. Adapun kenaikannya untuk bidang kesehatan adalah sebesar Rp. 214.950.000.000.000,00, sedangkan di bidang perlindungan sosial kenaikan alokasi anggaran sebesar Rp. 187.840.000.000.000,00. Dengan demikian adapun total penambahannya sebesar Rp. 55.210.000.000.000,00. Berdasarkan data yang diperoleh bahwa ternyata penambahan alokasi penanganan untuk sektor kesehatan dan perlindungan sosial bersumber dari pemanfaatan dana cadangan serta *refocusing* dan realokasi Belanja K/L.²⁸

Pemerintah juga mengeluarkan Perpres Nomor 54 Tahun 2020 untuk menindaklanjuti dari PERPU Nomor 1 Tahun 2020 yang mana Perpres ini berisi tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pada tahun anggaran 2020. Berdasarkan data dari analisis tersebut tercantum bahwa Peraturan ini berisi tentang perubahan Anggaran Pendapatan Negara,

²⁶ Slamet Widodo & Marihot Nasution, "Analisis Ringkas Cepat Outlook & Lookout APBN 2020 Belanja Pemerintah Pusat", No. 01/arc.PKA/IV/2020, hlm. 1.

²⁷ Angling Nugroho Kemenangan dan Lisno Setiawan, *Op. Cit.*, hlm. 19.

²⁸<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/siaran-pers/siaran-pers-apbn-untuk-prioritas-penanganan-kesehatan-dan-perlindungan-kesejahteraan-masyarakat/>

anggaran Belanja Negara, Defisit Anggaran, dan pembiayaan anggaran. Tidak hanya itu perubahan mendasar adalah bahwa pada kebijakan belanja pemerintah pusat difokuskan untuk belanja kesehatan, jaring pengaman sosial, dan pemulihan ekonomi.²⁹ Dalam bidang perlindungan sosial ini tentu sangat diapresiasi menurut penulis, karena jika tidak difokuskan untuk anggaran perlindungan sosial, masyarakat akan tetap melakukan aktivitas pekerjaan di luar rumah meskipun sudah aturan yang dibatasi kegiatannya untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Terlebih lagi karena pandemi biaya kehidupan juga sangat mahal, karena pemasukan juga berkurang bagi masyarakat yang terkena PHK sedangkan kebutuhan pokok rumah tangga tetap harus ditunaikan.

Tindakan Pemerintah dalam menaikkan anggaran di bidang Jaring Pengaman Sosial ini juga sudah sesuai dengan hukum keuangan negara, dalam artian harus berdasarkan pada aturan hukum yang jelas yang menjadi landasan pemberlakuan kebijakan pemerintah. Berdasarkan Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Disease 2019 (Covid-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Negara Menjadi Undang-Undang menyatakan bahwa, "Dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara, pemerintah berwenang untuk melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang anggaran untuk mebiayai pengeluaran tersebut belum tersedia atau tidak cukup tersedia, serta menentukan proses dan metode pengadaan barang/jasa".³⁰

Penambahan anggaran Jaring Pengaman Sosial ini adalah pertama untuk program PKH. Pemerintah melakukan penambahan keluarga penerima manfaat PKH, dari 9,2 juta keluarga menjadi 10 juta keluarga penerima manfaat (KPM). Besaran manfaat dinaikkan 25% yaitu keluarga dengan ibu hamil naik dari Rp. 2.400.000,00 menjadi Rp. 3.000.000,00 per tahun, keluarga dengan anak usia dini Rp. 3.000.000,00 per tahun, keluarga dengan disabilitas Rp. 2.400.000,00 per tahun. Perubahan kebijakan efektif mulai April 2020. Anggaran yang dialokasikan naik

²⁹ *Ibid.*, hlm. 2.

³⁰ Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Disease 2019 (Covid-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Negara Menjadi Undang-Undang.

dari Rp. 29.100.000.000.000,00 menjadi sebesar Rp. 37.400.000.000.000,00.³¹ Anggaran yang dinaikkan dalam Program Program Keluarga Harapan ini tentu merupakan wujud penting Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam menangani Pandemic Covid-19 yang sangat berdampak bagi kesejahteraan masyarakat di Indonesia.

Jika dilihat dari realisasi anggaran belanja negara saat Pandemi dalam kegiatan Program Keluarga Harapan sudah terealisasi dengan baik kepada masyarakat. Sebagaimana yang dapat diketahui dari realisasi pada Juni 2020 adalah berjumlah Rp. 19.070.000.000.000,00 atau mencapai 51% dari target alokasi sebesar Rp. 37.400.000.000.000,00 untuk 10 juta Keluarga Penerima Manfaat, sehingga dapat dilihat bahwa PKH sudah diterima masyarakat.³² Dengan melihat banyak sekali anggaran yang diambil dari APBN ini tentunya sangat berpengaruh dalam membantu masyarakat yang kurang mampu dan masyarakat yang terkena dampak langsung akibat Pandemi Covid-19.

Program Jaring Pengaman Sosial selanjutnya yang menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah pemberian Kartu Sembako kepada masyarakat. Dalam hal ini kartu sembako dinaikkan dari 15,2 juta orang menjadi 20 juta penerima. Jika dilihat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pada 2020, adapun kebijakan untuk kartu sembako yaitu sasaran penerimanya adalah 15,6 juta Keluarga Penerima Manfaat dengan besar alokasi dana sebesar Rp. 28.080.000.000.000,00, kedua nilai bantuan per bulan yang diberikan adalah senilai Rp. 150.000,00 setiap bulan yang di dalamnya berupa beras, telur, dan bahan pangan yang lain untuk masyarakat. Selain itu, kartu sembako ini menggunakan pembayaran uang elektronik dan tabungan untuk menyalurkan bantuan sosial. Dari penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ini dinaikkan jumlah penerimanya yaitu dari 15,2 juta menjadi 20 juta selama enam bulan sampai bulan Agustus.³³

Peran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang digunakan dalam pemberian kartu sembako jika dilihat tentu akan meningkatkan perekonomian masyarakat yang terkena dampak dari Pandemi Covid-19. Karena dengan adanya bantuan kartu sembako, masyarakat yang rentan, miskin, dan juga masyarakat yang terdampak akan terbantu dari segi ekonomi. Pembatasan untuk tidak melakukan kerumunan di masyarakat tentu masyarakat tidak bisa

³¹ Policy Brief, April 2020 Program Tunai di Era COVID-19: *Bantuan Tunai Corona atau Jaminan Penghasilan Semesta.*

³² <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/hingga-17-juni-2020-penerima-pkh-dan-diskon-listrik-telah-mencapai-100/#:~:text=Anggaran%20ini%20terbagi%20dalam%20pos,triliun%2C%20dan%20Bantuan%20Langsung%20T ai>

³³ Slamet Widodo & Marihot Nasution, *Op. Cit.*, hlm. 7.

melakukan pekerjaan yang memang mengharuskan untuk di luar rumah seperti pedagang kaki lima, rumah makan, cafe, dan sebagainya. Oleh karena itu, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang ditingkatkan melalui kartu sembako ini akan menekan kemerosotan ekonomi di masyarakat.

Program selanjutnya dari Jaring Penjaminan Sosial dengan menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah dengan pemberian Kartu Pra Kerja. Dalam analisis kebijakan keuangan, maka dapat dilihat bahwa kartu Pra Kerja ini diberikan untuk 2 juta penerima manfaat, selanjutnya untuk menyalurkan kartu ini dalam dua bentuk yaitu untuk Kartu Pra Kerja regular dengan target sebanyak 500 ribu orang, dan kartu pra kerja dengan akses digital dengan target sasaran 1,5 juta orang yang diutamakan kelompok usia muda. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang digunakan dialokasikan sebesar kurang lebih Rp. 10.000.000.000.000,00. Rincian dana ini untuk membayar biaya di antaranya untuk biaya pelatihan, insentif biaya mencari kerja dan insentif pengisian survey evaluasi. Anggaran perlindungan sosial yang dipakai untuk Kartu Pra Kerja yang dinaikkan anggarannya dari Rp. 10.000.000.000.000,00 menjadi Rp. 20.000.000.000.000,00 untuk bisa menyelesaikan sekitar 5,6 juta orang yang terkena PHK, pekerja informal, pelaku usaha mikro dan kecil.³⁴ Penggunaan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ini dengan peningkatan jumlah anggaran untuk Kartu Pra Kerja tentu masyarakat yang terkena PHK atau dirumahkan, atau bahkan generasi muda yang baru selesai kuliah bisa menggunakan Kartu Pra Kerja sebagai langkah yang tepat untuk menekan dampak kemerosotan ekonomi saat terjadi Pandemic Covid-19.

Jika dicermati bahwa peran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sangat menjangkau penanganan Pandemic covid-19 dan tentunya harus sejalan dengan penerima yang tepat sasaran dalam penyalurannya, misalnya harus ada koordinasi yang baik antara pemerintah desa misalnya dalam pendataan agar pemberian dana bantuan jaring pengaman social ini benar-benar terealisasi dengan baik. Pendataan dari tingkat desa misalnya sangat berpengaruh agar tidak ada masyarakat yang menerima ganda sedangkan masyarakat yang sebenarnya layak malah tidak mendapatkan. Oleh karena itu koordinasi yang baik dengan pemerintah desa juga sangat perlu dilakukan.

Peranan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai instrument penanganan Covid-19 terutama di bidang ekonomi terhadap perlindungan sosial masyarakat adalah dalam pemberian subsidi listrik yang diberikan oleh pemerintah pusat. Pemerintah membebaskan biaya listrik selama tiga bulan untuk 24 juta pelanggan listrik 450 VA dan diskon 50% untuk 7 juta pelanggan

³⁴ *Ibid.*

dengan 900 VA. Subsidi ini diberikan kepada masyarakat yang tidak mampu yang tercantum di dalam Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin.³⁵ Dalam hal ini sebagaimana yang dipaparkan oleh Menteri Keuangan bahwa pemerintah mengalokasikan dana yang sangat banyak dalam pemberian subsidi listrik kepada masyarakat. Hal ini tentunya sebagai cara pemerintah untuk membantu mensejahterakan masyarakat yang terkena dampak pandemi Covid-19. Dana yang dialokasikan untuk subsidi listrik kepada PT PLN sebesar Rp. 3.500.000.000.000,00. Menurut Menteri Keuangan bahwa alokasi anggaran ini merupakan bagian dari tambahan belanja dan pembiayaan APBN dengan total untuk penanganan Covid-19 senilai Rp. 110.000.000.000.000,00.³⁶ Dana yang sangat banyak ini tentu akan menekan dampak Pandemi Covid-19 yang terjadi di masyarakat saat terdampak. Selanjutnya program Jaring Pengaman Sosial adalah pemerintah memberikan subsidi bunga untuk perumahan untuk 40% masyarakat yang miskin berupa tambahan insentif pembangunan perumahan MBR dengan rincian Rp. 175.000,00.³⁷

Dalam kondisi darurat, pengelolaan keuangan negara yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara disesuaikan dengan keadaan yang terjadi, misalnya dalam penambahan anggaran untuk program Jaring Pengaman Sosial. Hal ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, di dalam Pasal 27 ayat (3) yang menyatakan bahwa, "Penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR dengan pemerintah pusat dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan apabila terjadi perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN, perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal, keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja, dan keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan".³⁸

Dapat dilihat bahwa dalam perspektif hukum keuangan negara, kebijakan yang berkaitan dengan keuangan negara yakni penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara harus sesuai dengan kaidah hukum. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada Pasal 27 ayat (4) yang sudah dipaparkan sebelumnya, bahwa dalam kondisi darurat

³⁵ *Ibid.*

³⁶ <https://www.pajakku.com/read/5e85a7955872ec3cac0a93da/Pemerintah-Diskon-Listrik-selama-3-Bulan>.

³⁷ Slamet Widodo & Marihot Nasution, *Op. Cit.*, hlm. 6.

³⁸ Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

seperti Covid-19, pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya. Jika melihat dari karakter hukum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah Undang-Undang yang berisikan tindakan pemerintah dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan yakni terdiri dari penerimaan, pengeluaran dan pembiayaan sehingga membutuhkan persetujuan DPR. Namun, di saat kondisi darurat maka diperbolehkan diakhir tahun anggaran.³⁹

Perbedaan yang terjadi dalam pengelolaan keuangan negara yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam keadaan darurat seperti Covid-19 sesuai dengan konstitusi yakni di dalam Pasal 27 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa, “Pemerintah Pusat mengajukan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir”.⁴⁰

Realisasi pengelolaan keuangan negara yakni penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dapat ditarik benang merah bahwa dalam penanganan Pandemi Covid-19 peran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sangat fundamental, karena Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara banyak digunakan dalam sektor kesehatan dan perlindungan sosial. Hal ini tentunya dilihat karena dengan adanya Pandemi Covid-19 banyak sekali mobilitas masyarakat untuk menekan ampak penyebaran Covid-19 maka dapat dipastikan perlindungan sosial tentunya harus ditingkatkan oleh pemerintah sehingga pemerintah harus berupaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tidak hanya itu, pemerintah dalam menjalankan kebijakan tersebut tentunya menggunakan landasan hukum yang jelas agar dalam melaksanakan program sesuai dengan amanat konstitusi. Karena dalam perspektif hukum keuangan negara, segala kebijakan yang berkaitan dengan keuangan negara harus dilaksanakan berdasarkan aturan hukum yang berlaku.

Penutup

Berdasarkan analisis yang telah penulis paparkan sebelumnya dapat diketahui bahwa kondisi Pandemi Covid-19 dinyatakan sebagai kondisi darurat berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Covid-19* menyebabkan adanya perubahan APBN. Dalam perspektif hukum keuangan negara, tindakan pemerintah

³⁹ Beni Kurnia Ilahi dan Haykal, *Op. Cit.*, hlm. 14.

⁴⁰ Pasal 27 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

menaikkan anggaran pengelolaan negara, seperti untuk Program Jaring Pengaman Sosial diperbolehkan sesuai dengan konstitusi yakni berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 bahwa dalam kondisi darurat, pemerintah berwenang untuk melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya dan memperoleh persetujuan dari DPR pada akhir tahun anggaran berjalan. Peran APBN dalam program Jaring Pengaman Sosial sangat penting sebagai instrumen penanganan Pandemi Covid-19 yakni melalui program PKH (Program Keluarga Harapan), Kartu Sembako, Kartu Pra Kerja, pemberian subsidi listrik oleh pemerintah, dan pemberian subsidi bunga untuk perumahan berupa tambahan insentif pembangunan perumahan MBR kepada masyarakat.

Daftar Pustaka

Buku

- Achmad, Yuni Andono *Modul Memahami APBN dan APBD*, Depok, 2021.
- Anggara, Sahya, *Administrasi Keuangan Negara*, Pustaka Setia, Bandung, 2016.
- Gamaputa, Gading dan Noviyanti, *Administrasi Keuangan Negara*, UNESA University Press, Surabaya, 2020.
- Slamet Widodo dan Marihot Nasution, *Analisis Ringkas Cepat Outlook & Lookout APBN 2020 Belanja Pemerintah Pusat*, No. 01/arc.PKA/IV/2020.
- Solihin, Dadang, *Keuangan Publik: Pendanaan Pusat dan Daerah*, Artifa Duta Prakarsa, Jakarta, 2006.
- Zed, Mustika, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2008.

Jurnal

- Angling Nugroho Kemenangan dan Lisno Setiawan, "Reviu Program Pemulihan Ekonomi di Indonesia", *Jurnal Anggaran Dan Keuangan Negara Indonesia* Vol. 3 No.1, 2021.
- Bambang Arianto, "Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Perekonomian Dunia", *Jurnal Ekonomi Perjuangan (Jumper)*, Vol. 2 No. 2, Tahun 2020.
- Dewi Wuryandani, "Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia 2020 dan Solusinya," *Jurnal* Vol. XII/I/Puslit/Agustus/2020 No. 15.
- Haykal, Beni Kurnia Ilahi, "Prinsip dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat Dalam Penanggulangan Covid-19 ", *Jurnal Rechtsvinding* Volume 10 Nomor 1 April 2021.
- Muh. Hamzah, dkk, "Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Perekonomian Indonesia: Analisis Terhadap Sektor Domestik Dan Stabilitas Inflasi", *Jurnal Ilmu Teknologi, Kesehatan, dan Humaniora*, Volume No. 2 September – Desember 2021.

Muhammad Alwi dan Marwati Sulni, "Program Keluarga Harapan dan Upaya Pemenuhan Kebutuhan Keluarga di Masa Pandemi Covid-19 pada Kabupaten Polewali Mandar", *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial*, Vol 11, No 1, 2021).

Neny Ayu Nourmanita, "Belanja Publik (Expenditure Assignment) Antara Masalah dan Efektivitas Anggaran Belanja", *Jurnal Kajian Ilmu Administrasi Negara* Volume 4 Nomor 1, Tahun 2016.

Nurul Aeni, "Pandemi COVID-19: Dampak Kesehatan, Ekonomi, dan Sosial", *Jurnal Litbang*, Vol. 17 No. 1 Juni, 2021.

Wawan Mulyawan dan Widia Alia, "APBN Dan Pendapatan Nasional", *Jurnal Islamic Economics* Volume 1 No 2, 2017.

Dokumen Lainnya

Policy Brief, Program Tunai di Era COVID-19: *Bantuan Tunai Corona atau Jaminan Penghasilan Semesta*, April 2020.

Lestary J. Barany, dkk, "Bantuan Sosial Ekonomi di Tengah Pandemi Covid-19: Sudahkah Menjaring Sesuai Harapan", CSISI Commentaries tahun 2020.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2020

Website

<https://beji-tulung.desa.id/artikel/2020/6/3/program-jaring-pengaman-sosial-jps-untuk-menghadapipandemicovid19#:~:text=Sasaran%20penerima%20JPS%20terdiri%20dari,jumlah%20maupun%20nilai%20yang%20diperbantukan.>

<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/siaran-pers/siaran-pers-apbn-untuk-prioritas-penanganan-kesehatan-dan-perlindungan-kesejahteraan-masyarakat/>

Lenny Tristia Tambun, Sri Mulyani Sebut Anggaran Jaring Pengaman Sosial Diambil dari APBN, <https://www.beritasatu.com/archive/617819/sri-mulyani-sebut-anggaran-jaring-pengaman-sosial-diambil-dari-apbn>.

<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/hingga-17-juni-2020-penerima-pkh-dan-diskonlistrik-telah-mencapai-100/#:~:text=Anggaran%20ini%20terbagi%20dalam%20pos,triliun%20dan%20Bantuan%20Langsung%20T ai>

<https://www.pajakku.com/read/5e85a7955872ec3cac0a93da/Pemerintah-Diskon-Listrik-selama-3-Bulan>.

Perpindahan Ibukota Studi Tentang Kajian Lingkungan Hidup Terhadap Teori Sustainable

Herdiyan Nurahma Purnamawati

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
herdiyannp@gmail.com

Abstract

The pace of world development requires Indonesia to participate in advancing itself so that it can continue to exist following current progress. A better standard of living is certainly the goal of every country for its citizens, with that the country will advance in its progression. Sustainable development poses a challenge for the government to adopt policies that are precisely on target. The policy of moving the Indonesian capital to Kalimantan has become a separate focus for environmentalists. This research was examined by using a conceptual approach. By examining government programs, especially whether the said program has adhered to the principles of sustainable development. Awareness and assessment of environmental issues must be addressed immediately by increasing eco-development that uses and manages natural resources wisely so as to improve environmental quality.

Key Words : Environment; sustainable development; balance

Abstrak

Laju perkembangan dunia menuntut Indonesia untuk turut serta mengembangkan negaranya agar dapat tetap dapat eksis mengikuti perkembangan yang ada. Taraf hidup yang lebih baik tentunya menjadi goal setiap negara untuk warganya dengan itu negara akan mengembangkan pembangunannya. Pembangunan yang berprinsip sustainable tentunya menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah untuk mengambil kebijakan yang tepat sasaran. Kebijakan pemindahan ibukota Indonesia ke Kalimantan menjadi focus tersendiri bagi pemerhati lingkungan hidup. Penelitian ini diteliti menggunakan pendekatan konseptual. Dengan mengkaji program pemerintah apakah program tersebut sudah menganut prinsip pembangunan berkelanjutan. Kesadaran dan penilaian masalah lingkungan harus segera diatasi dengan meningkatkan pembangunan berwawasan lingkungan (*eco development*) yang menggunakan dan mengelola sumber daya alam secara bijaksana sehingga dapat meningkatkan mutu lingkungan hidup.

Kata-kata Kunci : Lingkungan hidup; pembangunan berkelanjutan; keseimbangan

Pendahuluan

Kehidupan merupakan gerakan dan perubahan. Dengan bantuan alam, manusia dapat terus tumbuh dan mencipta, memelihara dan mengorganisasi, merusak dan mati. Semakin terus tumbuh akan semakin besar dan rumit, semakin tumbuh akan semakin menuntut lebih banyak dari alam. Keseimbangan dinamis sangat diperlukan demi mengontrol keseimbangan alam dalam lingkungan hidup. Keseimbangan kekuatan-kekuatan yang sehat baik dari segi ekonomi, lingkungan maupun politik sangat penting untuk diperhatikan agar tidak memusatkan perhatian pada nilai-nilai berjangka pendek. Karena kita sebagai mitra dalam sebuah upaya membangun peradaban kita sendiri. Tentunya perubahan murni hanya mungkin terjadi apabila dimulai dari diri sendiri yang kemudian menganjurkan untuk melihat perubahan apa yang ingin kita lihat di dunia ini.¹

Salah satu metode untuk mempertahankan keseimbangan adalah dengan adanya pembangunan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan atau *sustainable development* bukanlah hal baru yang menjadi perbincangan secara global maupun nasional. Begitu juga dengan pembangunan di Indonesia. Sebagai sebuah konsep, pembangunan yang mengandung pengertian sebagai pembangunan yang “memperhatikan dan mempertimbangkan” dimensi lingkungan hidup dalam pelaksanaannya pun sudah menjadi pembicaraan dalam konferensi Stockholm (UN Conference on the Human Environment) pada 1972 yang menganjurkan agar pembangunan dilaksanakan dengan memperhatikan *sector lingkungan*.²

Pembangunan berkelanjutan pada hakekatnya ditujukan untuk mencari pemerataan pembangunan antar generasi pada masa kini maupun mendatang. Pembangunan berkelanjutan merupakan proses pembangunan yang berprinsip “memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan”, juga bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memenuhi kebutuhan serta aspirasi manusia.³ Namun sebagian masyarakat, pengusaha, pemimpin politik dan pembuat keputusan masih berasumsi bahwa *system ekologi bumi* akan memperbaiki kesalahan-kesalahan

¹ Al Gore, *Bumi dalam keseimbangan: Ekologi dan Semangat Manusia*, Yayasan Obor Indonesia, Yogyakarta, 1994, hlm. 85

² Abdurrahman, “Pembangunan Berkelanjutan dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Indonesia”, *Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI, 2003

³ Emil Salim, *Konsep Pembangunan Berkelanjutan*, Jakarta, 1990, hlm. 65

yang kita lakukan dan menyelamatkan kita dari apa yang sudah kita perbuat terhadapnya dengan sendirinya.⁴

Dalam penelitian ini fokus yang dapat diambil disini adalah pembangunan kehutanan. Hutan sebagai salah satu sumber daya alam merupakan tumpuan hidup masyarakat di sekitarnya. Tentunya tidak sedikit pula masyarakat yang mengambil manfaat dari hutan, pengambilan manfaat ini menimbulkan banyak konsekuensi yang akan didapat juga. Salah satu konsekuensi itu berupa perubahan-perubahan kecil pada mutu lingkungan yang nantinya akan menimbulkan akibat besar pada pola-pola system lingkungan dunia.

Indonesia dikenal sebagai Negara kepulauan dengan luas daratannya 1.922.570 km² dan dengan luas hutannya mencapai 144 juta ha. Hutan tropis (*tropical rain forest*) Indonesia adalah terluas kedua di dunia dan keanekaragaman hayati (*biodiversity* terkaya di dunia : meliputi 1500 jenis burung, 500 jenis mamalia, 21 jenis reptile, 65 jenis ikan tawar dan 10ribu jenis tumbuhan tropis⁵, membuat lingkungan hidup Indonesia secara geografis dan morfologis sangat rentan terhadap perubahan factor antara lain adanya pola-pola suhu yang secara dramatis mempengaruhi distribusi curah hujan, kekuatan topan dan keterikan musim kering, arah-arah hembusan angin dan arus-arus dilautan, seta munculnya pola iklim yang tidak menentu, hal ini tentunya akan berdampak terhadap kelangsungan kehidupan manusia.⁶

Saat ini sekitar 4,2 milyar Ha hutan di dunia, 70% dari hutan tersebut merupakan hutan tropis basah. Ada tiga kelompok hutan tropis yaitu hutan hujan Amerika yang berpusat di Amazone, wilayah IndoMalaya berpusat di Indonesia, Papua New Guinea, Malaysia, Thailand, Indocina dan Philipina, dan hutan hujan Afrika yang berpusat di dataran Kongo.⁷ Kini hutan Indonesia menduduki urutan ketiga sebagai hutan tropis terluas.⁸ Setelah sebelumnya mendapatkan posisi kedua di dunia setelah Brazil⁹, dengan sumbangan dari hutan hujan (*rain forest*) Kalimantan dan Papua. Menurut data *Forest Watch Indonesia* (FWI), sebuah lembaga independen pemantau hutan Indonesia, sejumlah 82 hektare luas daratan Indonesia masih tertutup hutan. Provinsi Kalimantan Tengah (Kalteng)

⁴ Al Gore, *Op. Cit.*, hlm. 118

⁵ I Nyoman Nurjaya, *Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Perspektif Antropologi Hukum*, Prestasi Pustaka Publisher: Jakarta, 2008, hlm. 123

⁶ Aca dan Rustam, *Prinsip Dasar Kebijakan : Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan*, PT Bumi Aksara : Jakarta, 2007, hlm. 12

⁷ Wanggai Frans. *Manajemen Hutan*. Grasindo : Jakarta, 2009, hlm. 34

⁸ Andi Muhammad Nur, *Astacala*. March 21, 2019. <https://astacala.org/2019/03/40768/> (accessed August 21, 2019).

⁹ Khitah Maritim, "Jiwa dan Produktivitas Bahari." *Majalah Kebutuhan dan Lingkungan Hidup Vol 1 Nomor 6*, 2002, hlm. 10.

dijadikan ibukota paru-paru dunia oleh Komite Perdamaian Dunia dikarenakan hutan Kalimantan menyediakan udara sejuk bagi masyarakat dunia.¹⁰

Dalam fungsinya sebagai paru-paru dunia, hutan dapat memproduksi oksigen yang sangat dibutuhkan oleh makhluk hidup. Hutan juga menyimpan berbagai kekayaan alam seperti pepohonan, satwa hidup, hasil tambang dan berbagai sumber daya alam lainnya yang dapat memberikan kesejahteraan bagi manusia jika dimanfaatkan dengan baik. Hutan juga mempunyai fungsi klimatologis, yang sangat penting untuk mengatur iklim lokal dan global, dan menjaga siklus perubahan cuaca.¹¹

Selain berfungsi sebagai paru-paru dunia, fungsi hutan antaralain mengatur tata air, mencegah dan membatasi banjir, erosi, serta memelihara kesuburan tanah; menyediakan hasil hutan untuk keperluan masyarakat pada umumnya untuk keperluan pembangunan industri dan ekspor sehingga menunjang pembangunan ekonomi; melindungi suasana iklim dan memberi daya pengaruh yang baik; memberikan keindahan alam pada umumnya dan khususnya dalam bentuk cagar alam, suaka margasatwa, taman perburuan, dan taman wisata, serta sebagai laboratorium untuk ilmu pengetahuan, pendidikan, dan pariwisata; serta merupakan salah satu unsur strategi pembangunan nasional.¹²

Proyek pemindahan ibukota ke luar jawa yang menjadi program utama di masa pemerintahan Jokowi dan jajarannya ini memang sudah dicanangkan sejak tahun lalu. Info terbaru bahkan dalam masa pandemic ini proyek tersebut tetap berjalan sesuai dengan rencana awal.¹³ Agenda pemindahan ini adalah sebagai bagian dari isi Visi Indonesia 2033 yang ide tersebut bukan semata-mata berangkat dari kemacetan dan kepadatan kota Jakarta, namun fakta bahwa Kota Jakarta sudah terlampaui berat karena tidak adanya kebijakan visioner yang menjadi acuan dalam tiga puluh tahun terakhir.¹⁴ Tujuan utama memindahkan Ibu Kota ke Kalimantan adalah agar setiap pemerintahan di masa mendatang bisa melangkah konsisten dan terhindar dari berbagai langkah paradox dalam mencapai cita-cita bangsa yang ingin mewujudkan Indonesia yang sejahtera, berkeadilan, dengan perekonomian yang tumbuh secara berkelanjutan.¹⁵

Sejak awal para *founding father* sudah memperhatikan masalah lingkungan demi kemakmuran rakyat. Terlihat dengan tercantumnya pasal tentang sumber

¹⁰ Andi, *Op. Cit.*

¹¹ Keraf, A. Sonny. *Krisis dan Bencana Lingkungan Hidup Global*, Yanisius, Yogyakarta, 2010, hlm.

¹² Suparmoko. *Ekonomi Sumber daya Alam dan Lingkungan*. Yogyakarta, BPFYOGYAKARTA, 1997, hlm.

¹³ <https://investor.id/business/proyek-ibu-kota-negara-baru-tetap-berlanjut-di-masa-pandemi>

¹⁴ Andrinof, Ahmad Erani Yustika, Jehansyah, and Tata Mutasya. "Naskah Pemindahan Ibukota Ke Kalimantan." *Visi Indonesia 2033*. n.d. <http://www.visi2033.or.id/page-3.html> (accessed August 21, 2019).

¹⁵ *Ibid*

daya alam yang digunakan untuk kesejahteraan rakyat yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Ikut sertanya Indonesia dalam konferensi di Rio de Janeiro mengenai Lingkungan hidup juga sebagai salah satu bentuk kepedulian Negara terhadap lingkungan. Indonesia menduduki peringkat ke 3 sebagai Negara penghasil gas rumah kaca dunia dari emisi perubahan tata guna lahan dan deforestasi.¹⁶ Menghadapi sorotan dunia terhadap emisi GRK dari sektor kehutanan dan posisi geografis Indonesia yang sangat rentan terhadap dampak perubahan iklim, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 61/2011 mengenai Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAN-GRK) 2010-2020. Setelah dilaksanakannya Paris Agreement Indonesia kemudian meratifikasi Paris Agreement tersebut dengan Undang-Undang No. 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan Paris Agreement atas konvensi kerangka kerja perserikatan bangsa-bangsa mengenai perubahan iklim.

Kalimantan sebagai paru-paru dunia tentunya akan mengalami dampak yang luar biasa terutama dari masalah iklim di dunia. Tentunya perpindahan ini seharusnya juga telah dikaji dari aspek lingkungan ini apakah keputusan pemerintah memperhatikan teori sustainable atau tidak, mengingat kesepakatan-kesepakatan dari pemerintah terdahulu yang peduli akan lingkungan. Untuk itu, penulis ingin melihat dari sisi pembangunan yang berbasis lingkungan dikaji dengan teori susistanable mengenai penancangan perpindahan ibukota ini.

Rumusan Masalah

Bagaimana kajian perpindahan Ibukota ke Kalimantan dari aspek lingkungan dengan teori sustainable?

Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui bagaimana kajian mengenai perpindahan ibukota ke Kalimantan dari segi lingkungan dengan teori sustainable

Metode Peneltian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan ini mencoba memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dilihat dari konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya. Pendekatan ini beranjak dari

¹⁶ Sari, Agus, Rizka Sari, Ria Butarbutar, Martha Maulidya, and Wisnu Rusmantoro, *Indonesia dan Perubahan Iklim : Status Terkini dan Kebijakannya*. PT. Pelangi Energi Abadi Citra Enviro (PEACE), 2007.

pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum yang nantinya dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Untuk membahas permasalahan dalam penelitian ini digunakan bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer maupun sekunder yang tentu saja berkaitan dengan permasalahan yang diangkat. Kemudian pengumpulan bahan-bahan hukum diolah dan dianalisis secara kualitatif dengan teknik penalaran dan argumentasi hukum yang kemudian disajikan secara deskriptif dalam uraian naratif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Teori Sustainable

*Two fundamental elements of the concept of sustainable development, i.e. development and sustainability, preceded the creation of the concept itself. According to Sharpley (2000), development and sustainability could be in the juxtaposition, where both could have possible counterproductive effects, while neoclassical economists emphasize that there is no contradiction between sustainability and development.*¹⁷

Munculnya buku "*Silent Spring*" oleh Rachel Carson pada 1960-an sebagai awal berkembangnya perbincangan persoalan lingkungan hidup dalam ruang lingkup global. Pembangunan berkelanjutan (*Sustainability Development*) diartikan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan hidup masa sekarang dengan memperhatikan kesinambungan hidup generasi mendatang. Konsep ini setara dengan laporan "*Our Common Future*" oleh komisi bentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Pembangunan berkelanjutan sebagai upaya manusia guna memperbaiki mutu kehidupan dengan tetap berusaha tidak melampaui ekosistem yang mendukung kehidupannya. Dewasa ini masalah pembangunan berkelanjutan telah dijadikan sebagai isu penting yang terus disosialisasikan di tengah masyarakat.¹⁸ Pembangunan berkelanjutan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi manusia. Pembangunan yang berkelanjutan pada hakekatnya ditujukan untuk mencari pemerataan pembangunan antar generasi pada masa kini maupun masa yang akan datang.¹⁹

Konsep pembangunan berkelanjutan memberikan implikasi adanya batas yang ditentukan oleh tingkat masyarakat dan organisasi sosial mengenai sumber daya alam, serta kemampuan biosfer dalam menyerap berbagai pengaruh

¹⁷ Klarin, Tomislav. "The Concept of Sustainable Development : From its Beginning to the Contemporary Issues." *Zagreb International Review of Economic & Business* Vol. 21 No.1 , 2018: 68.

¹⁸ Pasaribu, B.F. "Pertumbuhan Ekonomi Dalam Konsep Pembangunan Berkelanjutan." *Gunadarma*. n.d. http://rowland_pasaribu.staff.gunadarma.ac.id/Downloads/folder/0.2 (accessed 08 22, 2019).

¹⁹ Emil Salim. *Op. Cit.*, hlm. 88

aktivitas manusia. Pembangunan akan memungkinkan generasi sekarang meningkat kesejahteraannya, tanpa mengurangi kemungkinan bagi generasi masa depan untuk meningkatkan kesejahteraannya ataupun sebaliknya. Tiga pilar pembangunan berkelanjutan sejak Deklarasi Stockholm 1972 menuju Rio de Janeiro 1992, sampai dengan Rio di Johannesburg 2002 ditekankan perlunya koordinasi dan integrasi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya buatan dalam setiap pembangunan nasional, dengan berbagai pendekatan.²⁰

Pembangunan berkelanjutan memang adalah konflik yang sederhana namun kompleks sehingga banyak tokoh yang berpendapat mengenai hal ini diantaranya:²¹

1. Komisi Brundtland.

Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka.

Ada dua hal yang menjadi perhatian dalam konsep ini. Pertama, pentingnya memperhatikan kendala sumber daya alam dan lingkungan terhadap pola pembangunan dan konsumsi. Kedua, menyangkut perhatian pada kesejahteraan (*well-being*) generasi mendatang.

Konsep ini merupakan gagasan dasar yang berkembang hingga saat ini dengan mengikuti dinamika perubahan dan menekankan pentingnya pertumbuhan ekonomi tanpa mengorbankan standar lingkungan yang tinggi.²²

2. Haris

Menurut Haris konsep pembangunan berkelanjutan dapat dibagi dalam tiga aspek,

Pertama, keberlanjutan ekonomi yang diartikan sebagai pembangunan yang mampu menghasilkan barang dan jasa secara kontinu untuk memelihara keberlanjutan pemerintahan dan menghindari terjadinya ketidakseimbangan sektoral yang dapat merusak produksi pertanian dan industri.

Kedua, keberlanjutan lingkungan, Sistem keberlanjutan secara lingkungan harus mampu memelihara sumber daya yang stabil, menghindari eksploitasi sumber daya alam dan fungsi penyerapan lingkungan. Konsep ini juga menyangkut pemeliharaan keanekaragaman hayati, stabilitas ruang udara, dan fungsi ekosistem lainnya yang tidak termasuk kategori sumber-sumber ekonomi.

Ketiga, keberlanjutan sosial, yang diartikan sebagai sistem yang mampu mencapai kesetaraan, penyediaan layanan sosial termasuk kesehatan, pendidikan, gender, dan akuntabilitas politik.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

²⁰ Aca dan Rustam, *Op. Cit.*, hlm. 22

²¹ Pasaribu, *Op. Cit.*

²² Yusuf Wibisono, *Membedah Konsep dan Aplikasi CSR*. PT Gramedia, Jakarta, 2017, hlm. 80

Hutan adalah suatu lapangan bertumbuhnya pohon-pohon yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup alam hayati beserta alam lingkungan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan.²³ Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 merumuskan pengertian hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Kawasan Hutan yaitu wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.²⁴

Hutan merupakan suatu pondasi alam dalam menyediakan dan mengendalikan berbagai kebutuhan manusia, seperti udara, air dan sebagainya. Selain sebagai sumber daya alam, hutan juga merupakan faktor ekonomi dilihat dari hasil yang dimilikinya. Hutan juga merupakan sumber daya alam yang tidak ternilai karena didalamnya terkandung keanekaragaman hayati sebagai sumber plasma nutfah, sumber hasil hutan kayu dan non-kayu, pengatur tata air, pencegah banjir dan erosi serta kesuburan tanah, perlindungan alam hayati untuk kepentingan ilmu pengetahuan, kebudayaan, rekreasi, pariwisata dan sebagainya.

Dalam Konferensi di Rio de Janeiro, Brasil 1992 yang diselenggarakan oleh Majelis umum PBB. Konferensi ini dihadiri oleh 178 urusan Negara, 115 Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, 1400 orang perwakilan Lembaga Swadaya Masyarakat. Karena peserta konferensi Rio mewakili berbagai kepentingan dan negara dunia, maka konferensi itu juga disebut sebagai *Earth Summit*. Konferensi Rio atau *Earth Summit* menghasilkan kesepakatan berikut:²⁵

- a. Deklarasi Rio tentang lingkungan hidup dan pembangunan.
- b. Konvensi tentang keanekaragaman hayati (*The Biodiversity Convention*).
- c. Konvensi tentang perubahan iklim (*The Climatic Change Convention*).
- d. Agenda 21, sebuah dokumen 800 halaman yang berisi “cetak biru” pembangunan berkelanjutan di abad-21.
- e. Prinsip-prinsip pengelolaan hutan yang tidak mengikat.
- f. Pengembangan lebih lanjut instrument-instrumen hukum dari konvensi tentang desertifikasi, konvensi pencemaran laut yang bersumber dari daratan.
- g. Perjanjian untuk membentuk komisi tentang pembangunan berkelanjutan yang tugasnya memantau pelaksanaan kesepakatan-kesepakatan Rio dan Agenda-21.

²³ Bambang Pamuladi, *Hukum Kehutanan & Pembangunan Bidang Kehutanan*, Cetakan 3, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm. 233

²⁴ Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 1 ayat (2)

²⁵ Hunter, David, James Salzman, and Durwood Zaelke. *International Environmental Law and Policy*. Washington DC: University Book Series, 1998, hlm.

Deklarasi Rio tentang lingkungan hidup dan pembangunan yang juga disebut sebagai *The Earth Charter* merupakan “*soft law agreements*”, yang memuat 27 prinsip salah satunya adalah Prinsip keadilan antargenerasi. Prinsip ini dirumuskan pada prinsip ketiga deklarasi Rio yang lengkapnya sebagai berikut:

“the right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations”.

Prinsip keadilan antargenerasi mengandung makna, bahwa pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup oleh generasi sekarang tidak boleh mengorbankan kepentingan atau kebutuhan generasi masa datang atas sumber daya alam dan lingkungan hidup. Itu berarti generasi sekarang memiliki kewajiban untuk menggunakan sumber daya alam secara hemat dan bijaksana guna melaksanakan konservasi sumber daya alam, sehingga sumber daya alam tetap tersedia dalam kualitas maupun kuantitas yang cukup untuk dimanfaatkan oleh generasi mendatang. Sangat tidak baik apabila generasi sekarang menggunakan sumber daya alam dengan sangat tidak bijaksana, yang mengakibatkan generasi masa mendatang tidak dapat memanfaatkan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan mereka. Prinsip ini diharapkan menjadi dasar pengembangan hukum lingkungan nasional maupun internasional.²⁶ Ada dua hal yang menjadi perhatian dalam konsep ini. Pertama, pentingnya memperhatikan kendala sumber daya alam dan lingkungan terhadap pola pembangunan dan konsumsi. Kedua, menyangkut perhatian pada kesejahteraan (*well-being*) generasi mendatang.

Upaya Indonesia dalam meratifikasi perjanjian tersebut terbukti nyata dengan adanya beberapa regulasi yang bertema Lingkungan Hidup selain UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum, ada juga Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan Pemberantasan Perusakan Hutan, Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan dan beberapa keputusan Menteri Kehutanan serta beberapa keputusan Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) dan Dirjen Pengusahaan Hutan.

Posisi Indonesia sebagai penyumbang terbesar ke-3 Gas Rumah Kaca juga menghadapi sorotan dunia terhadap emisi Gas Rumah Kaca dari sector kehutanan membuat pemerintah kemudian mengeluarkan pemerintah kemudian

²⁶ Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia.*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 55

mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 61/2011 mengenai Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAN-GRK) 2010-2020.

Dalam COP 21 yang dilaksanakan di Paris pada akhir tahun 2015 silam, 195 negara dari 196 Negara anggota UNFCCC menyepakati *Paris Agreement* sebagai protocol baru yang akan menggantikan protocol Kyoto sebagai kesepakatan bersama untuk menangani perubahan iklim dengan berbagai aspeknya dan berkomitmen untuk melakukan pembangunan yang rendah emisi. Hasil dari meratifikasi Paris Agreement tersebut adalah dengan adanya Undang-undang No. 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan Paris Agreement atas konvensi kerangka kerja perserikatan bangsa-bangsa mengenai perubahan iklim.

Dalam undang-undang tersebut kontribusi yang ditetapkan secara nasional (NDC) Indonesia pada periode pertama adalah mengurangi emisi sebesar 29% dengan upaya sendiri dan menjadi 41% jika ada kerja sama internasional dari kondisi tanpa ada aksi (*business as usual*) pada tahun 2030, yang akan dicapai antara lain melalui sektor kehutanan, energi termasuk transportasi, limbah, proses industri dan penggunaan produk dan pertanian. Komitmen NDC Indonesia untuk periode selanjutnya ditetapkan berdasarkan kajian kinerja dan harus menunjukkan peningkatan dari periode selanjutnya.²⁷

Tabel 1; Ringkasan Emisi gas Rumah Kaca (MtCO_{2e})¹

Sumber Emisi	Amerika Serikat	Cina	Indonesia	Brazil	Rusia	India
Energi ²	5.752	3.720	275	303	1.527	1.051
Pertanian ³	442	1,171	141	598	118	442
Kehutanan ⁴	(403)	(47)	2.563	1.372	54	(40)
Sampah ⁵	213	174	35	43	46	124
Total	6.005	5.017	3.014	2.316	1.745	1.577

Catatan: (1) Tabel tersebut tidak mengikutsertakan Uni Eropa (yang terdiri dari 25 negara). Jika blok Uni Eropa masuk dalam perhitungan, maka Indonesia akan berdiri pada posisi ke-4. Urut-urutannya adalah US, UE, Cina, dan Indonesia, (2) Emisi untuk tahun 2004, dimana data emisi yang digunakan adalah statistik IEA Tahun 2005. Kecuali Indonesia, dimana data yang digunakan adalah statistik Energi 2005 yang dikeluarkan oleh PIE, (3) Emisi untuk tahun 2005, diperoleh dari US EPA 2006. Pembakaran biomasa dimasukkan dalam perhitungan, (4) Data emisi kehutanan adalah untuk tahun 2000, dari Houghton 2005, (5) Data emisi sampah adalah untuk tahun 2005, dari US EPA 2006.

Sumber: Sari

Dampak dari Gas Rumah Kaca ini membuat 1) Indonesia akan merasakan peningkatan temperature. 2) Indonesia akan mengalami curah hujan yang lebih lebat. 3) Terancamnya ketahanan pangan di Indonesia akibat perubahan iklim. 4) Kenaikan muka air laut akan menenggelamkan daerah pesisir yang produktif. 5)

²⁷ Barri, Mufti Fathul, Agung Ady Setiawan, Amalya Reza Oktaviani, Anggi Putra Prayoga, and Andi Chairil Ichsan, *Deforestasi Tanpa Henti*, Forest Watch Indonesia, Bogor, 2018, hlm.

kenaikan muka air laut akan memberikan dampak pada sector pertanian dan mata pencaharian. 6) Pemanasan air laut akan mempengaruhi keanekaragaman hayati laut. 7) Perubahan iklim akan meningkatkan jumlah penyakit-penyakit yang dibawa melalui air dan vector.²⁸ Dengan banyaknya efek yang ditimbulkan alangkah lebih baik jika tetap mempertahankan hutan.

Pembahasan aspek-aspek hukum (hukum lingkungan) pengolahan lingkungan dalam perspektif masalah di atas mengharuskan kita memiliki pengetahuan yang lebih luas dari pada sekedar pengetahuan hukum belaka (*cross-disciplinary/interdisciplinary studies aiding law school cources*). Seperti halnya di negara-negara berkembang lainnya, bagi Indonesia masalah lingkungan sebagai gangguan terhadap tata kehidupan manusia terutama disebabkan oleh adanya interaksi antara pertumbuhan penduduk yang besar, peningkatan pemanfaatan sumber daya alam dan peningkatan penggunaan teknologi yang tercermin, antara lain dalam proses industrialisasi.

Kondisi hutan di Indonesia sekarang telah dan sedang menghadapi tekanan destruktif. Tekanan itu berasal dari berbagai kekuatan, baik dari tingkar local, nasional, maupun internasional. Tekanan-tekanan itu berdampak kompleks dan berkaitan satu dengan yang lain. Smith (1992) mengemukakan tujuh factor yang menjadi sumber tekanan destruktif, yaitu (1) pembalakan (*logging*) komersial, baik legal maupun ilegal; (2) pertambangan, baik yang dilakukan oleh penambang kecil dengan teknologi tradisional maupun oleh penambang besar dengan teknologi canggih; (3) transmigrasi, termasuk juga pemukiman kembali penduduk lokal perambah hutan sekaligus dengan pencetakan areal pertanian menetap; (4) perkebunan dan HTI (*timber estate*); (5) perladangan berpindah; (6) eksploitasi hasil hutan nonkayu; dan (7) berbagai proyek pembangunan infrastruktur besar, yang kebanyakan dibiayai oleh Bank Dunia, termasuk juga sektor pariwisata.²⁹

Bersamaan itu pula sebagai dampak negatif atas pengelolaan hutan yang eksploitatif dan tidak berpihak pada kepentingan rakyat, pada akhirnya menyisakan banyak persoalan, diantaranya tingkat kerusakan hutan yang sangat mengawatirkan.³⁰ Luas kerusakan hutan di Indonesia dalam setiap kurun waktu mengalami perubahan-perubahan yang dinamis. Forest Watch Indonesia melaporkan angka deforestasi beberapa periode tahun dalam bukunya yang berjudul Potret Keadaan Hutan Indonesia. Pada tahun 2000 menampilkan angka laju deforestasi 2 juta hektare per tahun, pada periode 2000-2009 sebesar 1,5 juta

²⁸ Sari, *Op. Cit.*

²⁹ Rumbo, Juni dan Endang, *Industrialisasi Kehutanan dan Dampaknya Terhadap Masyarakat Adat : Kasus Kalimantan Timur*, Yayasan AKATIGA, Bandung, 1998, hlm. 4

³⁰ Khakim, Abdul. *Pengantar Hukum Kehutanan Indonesia (Dalam Era Otonomi Daerah)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm.

hektare per tahun dan 1,1 juta hektare per tahun di 2009-2013. Kali ini, Forest Watch Indonesia kembali melaporkan Potret Keadaan Hutan Indonesia untuk periode 2013-2017, termasuk temuan bahwa angka laju deforestasi pada periode ini adalah 1,47 juta per tahun.

Semakin hari istilah deforestasi mulai kehilangan maknanya. Angka deforestasi makin diabaikan nilainya sebagai suatu "alarm" untuk keadaan hutan Indonesia. Dan karena ternyata toh memampangkan angka deforestasi jelas-jelas ke muka pengambil kebijakan dan publik Indonesia tidak juga menggerakkan perubahan-perubahan yang mampu menghentikan hilangnya tutupan hutan Indonesia. Angka deforestasi mulai kehilangan "kesaktian". Deforestasi menjadi sesuatu hal yang biasa dan cenderung dipahami sebagai harga wajar yang harus dibayarkan untuk langkah maju pembangunan. Makna deforestasi telah bergeser dari dimensi kompleksnya sebagai konsekuensi bahwa hutan merupakan ruang hidup sekaligus barang publik, menjadi dimensi teknis yang lebih sempit yang cenderung hanya diukur dari satu atau dua atribut nilai hutan. Bahkan pendefinisian deforestasi melalui kerangka legal menjadi turut mereduksi definisi hutan itu sendiri.³¹

Pembangunan merupakan suatu proses multidimensional yang meliputi perubahan dalam struktur sosial, perubahan dalam sikap hidup masyarakat dan perubahan dalam kelembagaan. Selain itu, pembangunan juga meliputi perubahan dalam tingkat pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketimpangan pendapatan nasional, peningkatan kesehatan dan pendidikan serta pemberantasan kemiskinan. Dalam pembangunan tersebut terkandung suatu upaya yang terus menerus dilakukan oleh penduduk negara guna mencapai sasaran kesejahteraan yang dinginkannya baik dalam jangka pendek (*short run*) maupun dalam jangka panjang (*long run*).³²

Tentunya sewajarnya pemerintah dalam mengambil sebuah keputusan harus mempertimbangkan dampak positif, negative dan jangka panjang. Rencana pemindahan ibukota ini guna tetap mempertimbangkan pembangunan berkelanjutan, seperti yang diutarakan oleh Komisi Brundtland pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka.

³¹Forest Watch Indonesia, Lembar Fakta : ANGKA DEFORESTASI SEBAGAI "ALARM" MEMBURUKNYA HUTAN INDONESIA , (www.wfi.or.id) diakses pada 28 Juli 2021

³² Mukhlis, Imam. "Eksternalitas, Pertumbuhan Ekonomi dan Pembangunan Berkelanjutan dalam Perspektif Teoritis." *Jurnal Ekonomi Bisnis* No. 3, 2009: 191.

Ada dua hal yang menjadi perhatian dalam konsep ini. *Pertama*, pentingnya memperhatikan kendala sumber daya alam dan lingkungan terhadap pola pembangunan dan konsumsi. *Kedua*, menyangkut perhatian pada kesejahteraan (*well-being*) generasi mendatang. Yang dimana itu artinya generasi mendatang juga membutuhkan hutan untuk melindungi iklim dunia. Jika hutan dan sumber daya alam habis atau hilang lantas apa yang akan tersisa untuk generasi yang akan datang. Walaupun termasuk dalam asset negara dengan didirikannya ibukota di Kalimantan dan memangkas hutan maka pemerintah tidak memperhatikan generasi-generasi selanjutnya bagi kebaikan hutan di dunia dan peran hutan Kalimantan sebagai paru paru dunia yang jika kehilangannya dapat merusak susunan tatanan iklim dunia.

Hutan yang seharusnya dijaga dan dimanfaatkan secara optimal dengan memperhatikan aspek kelestarian telah mengalami degradasi dan deforestasi. Laju deforestasi hutan di Indonesia ini membuat Guinness Book of The Record memberikan gelar "kehormatan" bagi Indonesia sebagai negara dengan daya rusak hutan tercepat di dunia. Dari total luas hutan di Indonesia yang mencapai 180 juta hektar. Menurut Menteri Kehutanan menyebutkan 135 juta hektar (sebanyak 21 persen) atau setara dengan 26 juta hektar telah dijarah total sehingga tidak memiliki tegakan pohon lagi. Artinya, 26 juta hektar hutan di Indonesia telah musnah. Selain itu, 25 persen lainnya atau setara dengan 48 juta hektar juga mengalami deforestasi dan dalam kondisi rusak akibat bekas area HPH (hak penguasaan hutan). Dari total luas hutan di Indonesia hanya sekitar 23 persen atau setara dengan 43 juta hektar saja yang masih terbebas dari deforestasi (kerusakan hutan) sehingga masih terjaga dan berupa hutan primer.³³

*Sustainable Forest Management refers to the use, management, conservation and Sustainable Development of all types of forests and other wooded land globally. It means the management of forests in line with SD principles, and accordingly it is defined as having economic, environmental and socio-cultural dimensions.*³⁴ Bahwa perlindungan dan pelestarian kawasan hutan merupakan bagian integral dari perencanaan tata ruang yang mulai dikaji secara serius oleh pemerintah. Respon aktivis menolak terang-terangan alih fungsi kawasan yang menjadi maskot daerah. Eksploitasi dianggap hanya memperpanjang daftar kerusakan alam lingkungan kaltim.

³³ <https://riaumandiri.co/read/detail/18735/penanggulangan-kebakaran-hutan-dan-lahan-di-inhu.html>

³⁴ Axelsoon, Robert, Per Angelstam, Marine Elbakidze, Nataliya Stryamets, and Karl-Erik Johansson. "Sustainable Development and Sustainability : Lanscape Approach as a Practical Interpretation of Principles and Implementation Concepts." *Versita Journal of Lanscape Ecology*, 2011: 10.

Pradharna Rupang menolak keras rencana pemindahan ibu kota akan ada ancaman krisis air bersih di Kaltim.³⁵

Begitu juga dengan struktur tanah Kalimantan yang berbeda dengan Pulau Jawa membutuhkan pakar-pakar tata ruang wilayah yang sungguh-sungguh memahami karakteristik lahan gambut yang terdapat pada wilayah-wilayah yang menjadi calon kawasan ibu kota baru. Seperti yang pernah di utarakan oleh pakar perencanaan wilayah dan kota dari Institut Teknologi Bandung (ITB), Sri Maryati menuturkan bahwa pemerintah perlu memperhatikan dampak lingkungan dari pemindahan ibu kota yang berimplikasi pada pembangunan kantor pemerintahan yang notabene pasti akan dibarengi dengan fasilitas pendukung lainnya, seperti sarana pendidikan, kesehatan dan pemukiman. Tentunya para pakar juga harus melihat jenis tanah terkait dengan pembangunan infrastruktur jika banyak lahan terbuka damn menjadi lahan tertutup hal ini juga dapat menyebabkan limpasan yang lebih besar ketika hujan, tentunya jika hal ini tidak diantisipasi maka banjir juga mungkin terjadi.³⁶

Resiko ekologis akan mengganggu jalannya roda pemerintahan dan perekonomian di kawasan calon ibu kota Negara prinsip daya dukung lingkungan yang dimaksudkan disini adalah berfungsinya seluruh komponen lingkungan hidup yang menciptakan sebuah keseimbangan ekosistem. Para ahli lingkungan hidup dan tata ruang tentu memahami karakteristik dan kriteria sebuah lingkungan yang ideal untuk mendukung kehidupan di sekitarnya. Dan terbit kebijakan pengelolaan lingkungan yang bertujuan untuk menjaga aspek-aspek pendukung lingkungan hidup seperti pendirian bangunan, alih fungsi lahan, persoalan penebangan hutan dan lahan serta faktor-faktor lain yang bertaut dengan persoalan tersebut.

Penutup

Kesimpulan

Pertumbuhan ekonomi merupakan hal yang penting untuk dicapai. Namun dalam prosesnya, kelestarian lingkungan hidup tidak perlu dijadikan korban. Berbagai variabel, seperti sosial, ekonomi, dan lingkungan selalu memiliki keterkaitan satu dengan lainnya. Dengan demikian, lemahnya tingkat ekonomi suatu negara juga dapat mempengaruhi rusaknya lingkungan sehingga akan menimbulkan dampak negatif bagi masyarakatnya.

³⁵ *Liputan 6*. n.d. https://www.liputan6.com/regional/read/4047118/catatan-aktivis-lingkungan-soal-ibu-kota-baru-di-kaltim?utm_expid=.9Z4i5ypGQeGiS7w9arwTvQ.0&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (accessed 08 28, 2019).

³⁶ <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-48184053>

Masalah lingkungan merupakan suatu permasalahan kompleks yang dialami hampir semua negara di belahan dunia. Berbagai isu penurunan kualitas lingkungan pun semakin meluas. Oleh karena itu, saat ini kesadaran dan penilaian masalah lingkungan harus segera diatasi, yaitu dengan meningkatkan pembangunan berwawasan lingkungan (*eco development*) yang menggunakan dan mengelola sumber daya alam secara bijaksana sehingga dapat meningkatkan mutu lingkungan hidup.

Perpindahan ibukota ke Kalimantan dari segi teori sustainable kurang memperhatikan dampak yang akan terjadi pada generasi-generasi yang akan datang. Kurang pedulinya pemerintah dan masyarakat, tingkat egoism yang tinggi bahkan terhadap lingkungan sesungguhnya hanya akan menghancurkan bumi di masa depan.

Daftar Pustaka

Buku

- Barri, Mufti Fathul, Agung Ady Setiawan, Amalya Reza Oktaviani, Anggi Putra Prayoga, and Andi Chairil Ichsan, *Deforestasi Tanpa Henti*, Forest Watch Indonesia, Bogor, 2018.
- Frans, Wanggai, *Manajemen Hutan*, Grasindo, Jakarta, 2009.
- Hunter, David, James Salzman, and Durwood Zaelke. *International Environmental Law and Policy*, University Book Series, Washington DC, 1998.
- Keraf, A. Sonny, *Krisis dan Bencana Lingkungan Hidup Global*, Yanisius, Yogyakarta, 2010.
- Khakim, Abdul, *Pengantar Hukum Kehutanan Indonesia (Dalam Era Otonomi Daerah)*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- Rahmadi, Takdir, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2015.
- Salim, Emil, *Konseop Pembangunan Berkelanjutan*, Gramedia, Jakarta, 1990.
- Sari, Agus, Rizka Sari, Ria Butarbutar, Martha Maulidya, and Wisnu Rusmantoro, *Indonesia dan Perubahan Iklim : Status Terkini dan Kebijakannya*. PT. Pelangi Energi Abadi Citra Enviro (PEACE), 2007.
- Silalahi, M. Daud, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 2001.
- Suparmoko, *Ekonomi Sumber daya Alam dan Lingkungan*, BPFYOGYAKARTA, Yogyakarta, 1997.
- Wibisono, Yusuf, *Membedah Konsep dan Aplikasi CSR*, PT Gramedia, Jakarta, 2017

Jurnal

- Andi Muhammad Nur, *Astacala*. March 21, 2019. <https://astacala.org/2019/03/40768/> (accessed August 21, 2019).

- B.F. Pasaribu, "Pertumbuhan Ekonomi Dalam Konsep Pembangunan Berkelanjutan." *Gunadarma*. n.d. http://rowland_pasaribu.staff.gunadarma.ac.id/Downloads/folder/0.2 (accessed 08 22, 2019).
- Imam Mukhlis, "Eksternalitas, Pertumbuhan Ekonomi dan Pembangunan Berkelanjutan dalam Perspektif Teoritis." *Jurnal Ekonomi Bisnis No. 3* , 2009: 191.
- Khitah Maritim, "Jiwa dan Produktivitas Bahari." *Majalah Kehutanan dan Lingkungan Hidup, Vol 1 Nomor 6*, 2002: 10.
- Liputan 6*. n.d. https://www.liputan6.com/regional/read/4047118/catatan-aktivis-lingkungan-soal-ibu-kota-baru-di-kaltim?utm_expid=.9Z4i5ypGQeGiS7w9arwTvQ.0&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (accessed 08 28, 2019).
- Robert Axelsoon, Per Angelstam, Marine Elbakidze, Nataliya Stryamets, and Karl-Erik Johansson, "Sustainable Development and Sustainability : Lanscape Approach as a Practical Interpretation of Principles and Implementation Concepts." *Versita Journal of Lanscape Ecology*, 2011: 10.
- Tomislav Klarin, "The Concept of Sustainable Development : From its Beginning to the Contemporary Issues." *Zagreb International Review of Economic & Bussines Vol. 21 No.1* , 2018: 68.

Naskah

- Andrinof, Ahmad Erani Yustika, Jehansyah, and Tata Mutasya. "Naskah Pemindahan Ibukota Ke Kalimantan." *Visi Indonesia 2033*. n.d. <http://www.visi2033.or.id/page-3.html> (accessed August 21, 2019).

Urgensi Pengaturan Dan Penerapan Sanksi Kebiri Kimia Dalam Tindak Pidana Kekerasan Seksual Terhadap Anak

Muhammad Firdauz Ibnu Pamungkas
Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
mfirdauz108@gmail.com

Abstract

Setting additional sanctions in the form of chemical castration against perpetrators of sexual violence against children is a form of providing a deterrent effect and preventing sexual violence against children. This is a normative legal research with a conceptual approach method. The results of the study concluded that the urgency of setting chemical castration sanctions in the Child Protection Act is to provide a deterrent effect and as an effort to prevent sexual violence against children where criminal acts of sexual violence can have an impact on social, political and cultural aspects in Indonesia and the application of sanctions chemical castration against perpetrators of sexual violence against children when viewed from the objective of punishment is less effective.

Keywords: Chemical castration; child protection; purposive punishments

Abstrak

Pengaturan sanksi tambahan berupa kebiri kimia terhadap pelaku kekerasan seksual terhadap anak sebagai bentuk pemberian efek jera dan pencegahan kekerasan seksual terhadap anak. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan konseptual. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa urgensi pengaturan sanksi kebiri kimia dalam Undang-Undang Perlindungan Anak adalah untuk memberikan efek jera dan sebagai upaya pencegahan terjadinya kekerasan seksual terhadap anak dimana tindak pidana kekerasan seksual dapat berdampak pada aspek sosial, aspek politik dan aspek budaya di Indonesia dan penerapan sanksi kebiri kimia terhadap pelaku tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak jika ditinjau dari tujuan pemidanaan kurang efektif.

Kata-kata Kunci: Kebiri kimia; perlindungan anak; tujuan pemidanaan

Pendahuluan

Adagium *fiat justitia et pereat mundus* (hukum harus ditegakkan meskipun langit runtuh) mencoba menampilkan semangat dalam melakukan penegakan hukum (*law enforcement*) yang sangat luar biasa.¹ Penegakan hukum di Indonesia menjadi sorotan di setiap lapisan masyarakat baik di dalam maupun di luar negeri dimana aparat penegak hukum dalam menegakkan hukum harus memperhatikan prinsip-prinsip umum tentang tujuan hukum itu sendiri yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian.² Lingkup pemikiran tersebut memunculkan kebutuhan akan keterpaduan sistem peradilan pidana (*Integrated Criminal Justice System*), yaitu suatu sistem yang menjaga keseimbangan perlindungan kepentingan, baik kepentingan negara, masyarakat, dan individu.³

Istilah sistem peradilan pidana (*Criminal Justice System*) telah menjadi suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan menggunakan pendekatan sistem.⁴ Sistem peradilan pidana erat kaitannya dengan tindak pidana, penegakan hukumnya serta aparat penegak hukumnya. Dalam hal tindak pidana, di Indonesia terdapat berbagai macam perbuatan yang dikategorikan sebagai suatu tindak pidana, salah satunya tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak yang hingga saat ini menjadi permasalahan yang sangat memprihatinkan di Indonesia.

Anak dalam hal ini adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.⁵ 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.⁶ Perlindungan anak di Indonesia diatur dalam 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 dengan pertimbangan:⁷

- a. Bahwa negara menjamin hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Bahwa kekerasan seksual terhadap anak semakin meningkat secara signifikan yang mengancam dan membahayakan jiwa anak, merusak kehidupan pribadi dan

¹ Rocky Marbun, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia: Suatu Pengantar*, Setara Press, Malang, 2015, hlm 1

² Nurul Qamar, *Hukum Itu Ada Tapi Harus Ditemukan*, Pustaka Refleksi, Makassar, 2010, hlm 12

³ Rocky Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 3

⁴ Romli Atmasasmitha, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm 2.

⁵ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

⁶ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

⁷ Lihat Konsideran menimbang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

tumbuh kembang anak, serta mengganggu rasa kenyamanan, ketentraman, keamanan, dan ketertiban masyarakat;

- c. Bahwa sanksi pidana yang dijatuhkan bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak belum memberikan efek jera dan belum mampu mencegah secara komprehensif terjadinya kekerasan seksual terhadap anak, sehingga perlu segera mengubah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Pasal 81 ayat (7) Undang-Undang Perlindungan Anak mengatur sanksi tindakan berupa kebiri kimia. Untuk pelaksanaannya, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tindakan Kebiri Kimia, Pemasangan Alat Pendeteksi Elektronik, Rehabilitasi, dan Pengumuman Identitas Pelaku Kekerasan Seksual Terhadap Anak. Namun, pada pengimplementasiannya meskipun telah ada aturan yang mengatur terkait perlindungan terhadap anak serta peraturan pelaksanaannya, baik penegakan hukum maupun terhadap adanya pemberatan terhadap penerapan sanksi pada pelaku tindak pidana kekerasan seksual tidak membuat menurunnya jumlah kasus tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak dimana berdasarkan Berdasarkan Laporan Sistem Informasi Online Perlindungan Perempuan dan Anak (SIMFONI PPA) pada periode 1 Januari 2020 hingga 11 Desember 2020, kasus kekerasan seksual terhadap anak mencapai 5.640 kasus.⁸

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak (PPPA) mencatat sepanjang 2021 terdapat 14.517 kasus kekerasan terhadap anak yang 45,1 % atau sebanyak 6.547 kasus merupakan kasus kekerasan seksual terhadap anak yang mengambil porsi terbesar.⁹ Anak adalah harapan penerus bangsa dalam menentukan masa depan bangsa di masa yang akan datang. Kesejahteraan anak merupakan orientasi utama dari perlindungan hukum yang menjamin pertumbuhan dan perkembangan anak baik secara rohani, jasmani maupun sosial. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini akan menganalisis urgensi pengaturan sanksi kebiri kimia terhadap pelaku tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak dan penerapannya ditinjau dari teori tujuan pemidanaan.

Rumusan Masalah

1. Apa urgensi pengaturan sanksi kebiri kimia dalam Undang-Undang Perlindungan Anak?

⁸ Publikasi Dan Media Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak, Siaran Pers Nomor: B-001/Set/Rokum/MP o1/01/2021, <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/3018/kasus-kekerasan-seksual-terhadap-anak-tinggi-presiden-tetapkan-pp-nomor-70-tahun-2020-tentang-kebiri-kimia>, 04 Januari 2021.

⁹ Kompas, "Pemerintah catat 6.500 lebih kasus anak sepanjang 2021", akses pada <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/19/18555131/pemerintah-catat-6500-lebih-kasus-kekerasan-seksual-terhadap-anak-sepanjang?page=all>, 01 Februari 2022, Pukul 20.20 WIB.

2. Bagaimana penerapan sanksi kebiri kimia terhadap pelaku tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak dan penerapannya ditinjau dari teori tujuan pemidanaan?

Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis urgensi pengaturan sanksi kebiri kimia dalam Undang-Undang Perlindungan Anak
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan sanksi kebiri kimia terhadap pelaku tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak dan penerapannya ditinjau dari teori tujuan pemidanaan

Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat yuridis normatif dengan mengkaji dokumen-dokumen atau peraturan-peraturan yang tertulis. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Bahan hukum primer penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah berbagai literatur/buku, jurnal, artikel, makalah dan hasil penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan obyek penelitian ini. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan, yaitu suatu metode pengumpulan data dengan cara membaca, mempelajari atau mengkaji buku-buku, jurnal, hasil penelitian hukum dan sumber-sumber tertulis kepustakaan lainnya yang berhubungan dengan objek penelitian.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Urgensi pengaturan sanksi kebiri kimia dalam Undang-Undang Perlindungan Anak 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 Perlindungan Anak) mengatur sanksi tindakan terhadap pelaku kekerasan seksual yaitu salah satunya adalah kebiri kimia sebagaimana yang diatur dalam Pasal 81 ayat (7) yang menyatakan bahwa “Terhadap pelaku sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) dapat dikenai tindakan berupa kebiri kimia dan pemasangan alat pendeteksi elektronik”.

Dilakukannya perubahan atas Undang-Undang Perlindungan Anak dikarenakan beberapa pertimbangan:

- a. Bahwa negara menjamin hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;¹⁰

¹⁰ Lihat Konsideran menimbang huruf a Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

- b. Bahwa kekerasan seksual terhadap anak semakin meningkat secara signifikan yang mengancam dan membahayakan jiwa anak, merusak kehidupan pribadi dan tumbuh kembang anak, serta mengganggu rasa kenyamanan, ketentraman, keamanan, dan ketertiban masyarakat.¹¹
- c. Bahwa sanksi pidana yang dijatuhkan bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak belum memberikan efek jera dan belum mampu mencegah secara komprehensif terjadinya kekerasan seksual terhadap anak.¹²

Pemberlakuan sanksi kebiru kimia bagi pelaku kejahatan seksual menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat. Pihak yang mendukung menyetujui bahwa sanksi kebiru kimia merupakan suatu langkah pencegahan dan sebagai efek jera bagi pelaku yang mengulangi perbuatannya. Di sisi lain, pihak yang menolak beranggapan bahwa dengan diberlakukannya kebiru kimia yang sifatnya mengamputasi dan membuat disfungsi organ manusia telah melanggar pemenuhan hak dasar manusia yaitu hak untuk tidak disiksa dan hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan merendahkan derajat martabat sebagai manusia sebagaimana yang telah dijamin dalam UUD NRI 1945.¹³

Di berbagai negara, ada 2 macam kebiru yang diterapkan yaitu kebiru fisik dan kebiru kimia. Kebiru fisik seperti yang diterapkan di Republik Ceko dan Jerman, dilakukan dengan cara mengamputasi testis pelaku pedofili sehingga membuat pelaku kekurangan hormon testosteron yang mempengaruhi dorongan seksualnya.¹⁴ Sementara itu kebiru kimia, berbeda dengan kebiru fisik, tidak dilakukan dengan mengamputasi testis. Pihak eksekutor akan memasukkan zat kimia antiandrogen yang dapat memperlemah hormon testosteron. Caranya bisa lewat pil ataupun suntikan. Bila hormon testosteron melemah, maka kemampuan ereksi, libido, atau hasrat seksual seseorang akan berkurang bahkan hilang sama sekali.¹⁵

Beberapa negara yang telah menerapkan undang-undang yang mengatur tentang kebiru yaitu Denmark (1929), Swedia (1944), Finlandia (1970), Norwegia (1977), Polandia (2009), Amerika Serikat yaitu negara bagian California (1996) dan beberapa negara bagian lainnya, Argentina (2010), Australia, Israel, Selandia Baru, Korea Selatan (2011), dan Rusia (2011), Moldova (2012), dan Estonia (2012).¹⁶

Tindakan Kebiru Kimia adalah pemberian zat kimia melalui penyuntikan atau metode lain, yang dilakukan kepada pelaku yang pernah dipidana karena melakukan kekerasan atau ancaman kekerasan memaksa Anak melakukan persetubuhan dengannya

¹¹ Lihat Konsideran menimbang huruf b Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

¹² Lihat Konsideran menimbang huruf c Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

¹³ Nuzul Qur'aini Mardiyah, "Penerapan Hukuman Kebiru Kimia Bagi Pelaku Kekerasan Seksual", *Jurnal Konstitusi*, Vol 14 No. 1, Maret 2017, hlm. 217

¹⁴ *Ibid*, hlm. 219.

¹⁵ *Ibid*.

¹⁶ *Ibid*.

atau dengan orang lain, sehingga menimbulkan korban lebih dari 1 orang, mengakibatkan luka berat, gangguan jiwa, penyakit menular, terganggu atau hilangnya fungsi reproduksi, dan/atau korban meninggal dunia, untuk menekan hasrat seksual berlebih, yang disertai rehabilitasi.¹⁷

Tindakan kebiru kimia dilakukan berdasarkan putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap¹⁸ yang dikenakan untuk jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun. Tindakan kebiru kimia dilakukan melalui tahapan penilaian klinis, kesimpulan dan pelaksanaan. Sehingga dalam penerapannya kepada pelaku tindak pidana kejahatan seksual tergantung dari hasil kesimpulan penilaian klinis yang memastikan pelaku layak atau tidak layak untuk dikenakan tindakan kebiru kimia dari tim yang terdiri dari petugas yang memiliki kompetensi di bidang medis dan psikiatri.¹⁹ Dalam penerapannya juga ada kemungkinan penundaan pelaksanaan kebiru kimia terhadap pelaku kejahatan seksual jika pelaku dinyatakan tidak layak berdasarkan hasil kesimpulan uji klinis dan ada kemungkinan penundaan jika pelaku melarikan diri.

Penanggulangan tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak adalah isu penting yang harus terus menjadi perhatian pemerintah sekaligus merupakan hal yang rumit dalam penanganan serta pencegahannya dimana kejahatan kekerasan seksual merupakan salah satu bentuk kejahatan dalam masyarakat yang perkembangannya semakin beragam baik motif, sifat, bentuk, intensitas maupun modus operandinya²⁰ yang dapat dilihat 3 aspek yakni:

1) Tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak dilihat dari aspek sosial

Meningkatnya kasus tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak membuat timbulnya ketakutan dan kekhawatiran sendiri dalam masyarakat. Hilangnya rasa aman dalam hidup berumah tangga maupun bermasyarakat sehingga mengakibatkan suasana yang aman dan tentram tidak dapat dirasakan bukan hanya di lingkungan sekitar dimana tindak pidana kekerasan seksual terjadi. Namun, juga bisa berdampak sistemik ke seluruh masyarakat di Indonesia hal tersebut dikarenakan tindak pidana kekerasan seksual merupakan suatu bentuk kejahatan yang juga melanggar norma-norma sosial yang hidup dalam masyarakat.

2) Tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak dilihat dari aspek politik

Tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak, yang hingga saat ini merupakan permasalahan yang tidak bisa dicegah oleh pemerintah. Dilihat dari meningkatnya jumlah kasus tindak kekerasan terhadap anak dari tahun ke tahun yang membuat anak berada pada posisi yang rentan dimanapun mereka berada. Dimana dilihat dari

¹⁷ Lihat Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tindakan Kebiru Kimia, Pemasangan Alat Pendeteksi Elektronik, Rehabilitasi, Dan Pengumuman Identitas Pelaku Kekerasan Seksual Terhadap Anak

¹⁸ Lihat Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tindakan Kebiru Kimia, Pemasangan Alat Pendeteksi Elektronik, Rehabilitasi, Dan Pengumuman Identitas Pelaku Kekerasan Seksual Terhadap Anak.

¹⁹ Lihat Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tindakan Kebiru Kimia, Pemasangan Alat Pendeteksi Elektronik, Rehabilitasi, Dan Pengumuman Identitas Pelaku Kekerasan Seksual Terhadap Anak

²⁰ Nuzul Qur'aini Mardiyah, *Op. Cit.*, hlm. 214

beberapa kasus yang viral terkait tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak yaitu pada awal Desember publik dikagetkan dengan terjadinya kasus pemerkosaan 13 santriwati yang berusia 13-16 tahun disalah satu pondok pesantren di Bandung, Jawa Barat.

Dilanjutkan dengan munculnya kasus seorang anak berusia 14 tahun di Bandung yang diperkosa dan dijadikan budak seks oleh komplotan pelaku yang dia kenal melalui facebook yang menghilang sejak 15 Desember 2021 dan baru ditemukan pada 22 Desember 2021 di sebuah kos wilayah Bandung. Pada kasus tersebut korban dipaksa untuk menjadi budak seks jika tidak maka korban dipukuli, diseret-seret serta diancam dibunuh dan banyak kasus tindak pidana kekerasan seksual lainnya termasuk juga kasus-kasus yang tidak diketahui atau belum dilaporkan.

Menurut laporan Studi Kuantitatif Barometer Kesetaraan Gender 2020, mayoritas masalah kekerasan seksual di Indonesia berakhir tanpa kepastian dimana 57% korban kekerasan seksual mengaku tidak ada penyelesaian dalam kasus tersebut yang disebabkan keterbatasan instrumen hukum yang memadai dan instrumen hukum yang ada masih belum berpihak pada korban yang menyebabkan munculnya pemikiran pada masyarakat khususnya para korban kekerasan seksual bahwa sistem penegakan hukum di Indonesia tidak berjalan dengan baik.

3) Tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak dilihat dari aspek budaya

Asisten Deputi Pemenuhan Hak, Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK) Roos Diana Iskandar menyatakan, permasalahan kekerasan seksual merupakan momok dalam pembangunan manusia dan Indonesia.²¹ Dimana tindak pidana kekerasan seksual seringkali terjadi ditempat menimba ilmu seperti sekolah-sekolah bahkan pondok pesantren. Dengan maraknya kejahatan kekerasan seksual terhadap anak, hal ini dapat mempengaruhi moralitas generasi bangsa. Dimana setiap anak memiliki penilaian sifat dan karakteristik yang mandiri, karena setiap anak memiliki kepribadian berbeda dari sisi psikis maupun jasmaninya yang khas dikarenakan taraf perkembangan anak yang satu berlainan dengan taraf perkembangan anak yang lainnya sejak anak dilahirkan pada usia bayi, remaja, dewasa, usia lanjut sesuai dengan kondisi keluarga dan lingkungan sekitarnya.

Fase pertumbuhan anak berdasarkan pada paralelitas perkembangan jasmani anak dengan perkembangan jiwa anak. Penggolongan tersebut dibagi ke dalam 3 (tiga) fase, yaitu:²²

- 1) Fase pertama adalah dimulainya pada usia anak 0 tahun sampai dengan 7 (tujuh) tahun yang bisa disebut sebagai masa anak kecil dan masa perkembangan kemampuan mental, pengembangan fungsi-fungsi tubuh, perkembangan kehidupan emosional, bahasa bayi dan arti bahasa bagi anak-anak, masa kritis (*trozalter*) pertama dan tumbuhnya seksualitas awal pada anak.

²¹KEMENKO PMK, Pentingnya RUU TPKS untuk segera disahkan <https://www.kemenkopmk.go.id/pentingnya-ruu-tpks-untuk-segera-disahkan>, Akses 02 Januari 2022, Pukul 10.00 WIB

²² Wagiaty Soetedjo dan Melani, *Hukum Pidana Anak*, Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm. 7-8.

- 2) Fase kedua adalah dimulai pada usia 7-14 tahun disebut sebagai masa kanak-kanak, di mana dapat digolongkan ke dalam 2 periode, yaitu:
 - a. Masa anak sekolah dasar mulai dari usia 7-12 tahun adalah periode intelektual. Periode intelektual ini adalah masa belajar awal dimulai dengan memasuki masyarakat di luar keluarga, yaitu lingkungan sekolah kemudian teori pengamatan anak dan hidupnya perasaan, kemauan serta kemampuan anak dalam berbagai macam potensi, namun masih bersifat tersimpan atau masa latensi (masa tersembunyi).
 - b. Masa remaja/ pra-pubertas atau pubertas awal yang dikenal dengan sebutan periode pueral.
Pada periode ini, terdapat kematangan fungsi jasmaniah ditandai dengan berkembangnya tenaga fisik yang melimpah-limpah yang menyebabkan tingkah laku anak kelihatan kasar, canggung, berandal, kurang sopan, liar dan lain-lain. Sejalan dengan berkembangnya fungsi jasmaniah, perkembangan intelektual pun berlangsung sangat intensif sehingga minat pada pengetahuan dan pengalaman baru pada dunia luar sangat besar terutama yang bersifat kongkret, karenanya anak puber disebut sebagai fragmatis atau utilitas kecil, di mana minatnya terarah pada kegunaan-kegunaan teknis.
- 3) Fase ketiga adalah dimulai pada usia 14-21 tahun, yang dinamakan masa remaja, dalam arti sebenarnya yaitu fase pubertas dan adolescent, dimana terdapat masa penghubung dan masa peralihan dari anak menjadi orang dewasa. Fase ketiga ini merupakan perubahan besar yang dialami anak yang membawa pengaruh pada sikap dan tindakan ke arah lebih agresif sehingga pada periode ini banyak anak-anak dalam bertindak dapat digolongkan ke dalam tindakan yang menunjukkan ke arah gejala kenakalan anak.

Beberapa faktor penyebab yang membuat efek psikologis tersebut menjadi efek jangka pendek atau jangka panjang adalah bergantung kepada beberapa faktor:²³

1. Pelaku. Kekerasan seksual kepada anak dapat terjadi di mana saja, dan dilakukan oleh siapa saja, bahkan pelakunya umumnya adalah orang-orang terdekat yang dikenal baik oleh korban, bisa saja keluarga, seperti paman, bibi, orangtua kandung atau tiri dan saudara sepupu atau kenalan korban, seperti tetangga dan teman bermain. Semakin dekat hubungan pelaku dengan korban, semakin tinggi pula resiko korban mengalami masalah psikologis.
2. Jenis kekerasan seksual yang dialami korban. Individu yang mengalami kekerasan seksual pada masa anak-anak cenderung beresiko tinggi mengalami gangguan psikologis di masa dewasa. Semakin parah kekerasan seksual yang dialami korban, semakin besar pula resiko korban mengalami masalah psikologis.
3. Cara kekerasan seksual tersebut dilakukan. Kekerasan seksual yang dilakukan kepada anak seringkali disertai kekerasan lainnya, baik berupa kekerasan fisik maupun kekerasan mental. Korban yang mengalami kekerasan seksual pada masa anak-anak dua kali lebih mungkin mengalami kekerasan fisik secara bersamaan selama masa kanak-kanak. Kekerasan fisik dapat berupa pukulan, tamparan, dan paksaan yang dapat melukai fisik maupun mental korban. Sedangkan kekerasan mental yang diucapkan secara verbal dapat berupa

²³ Rini, Dampak Psikologis Jangka Panjang Kekerasan Seksual Anak (Komparasi Faktor: Pelaku, Tipe, Cara, Keterbukaan Dan Dukungan Sosial), *Jurnal IKRA-ITTH Humaniora*, Vol. 4 No. 3, 2020, hlm 157-158

ancaman, bentakan, dan hinaan yang bisa membuat anak menjadi takut, malu, merasa terhina dan marah.

4. Keterbukaan. Banyak korban memilih menyimpan sendiri peristiwa kekerasan yang dialaminya. Korban merasa merasa bersalah, malu kotor, atau takut sehingga tidak menginginkan peristiwa kekerasan seksual yang dialaminya diketahui oleh beberapa orang. Apalagi jika orang-orang yang mengetahui peristiwa kekerasan seksual tersebut memakai kejadian itu sebagai bahan ledakan, ancaman, atau peristiwa itu disebarluaskan kepada banyak orang.
5. Dukungan sosial. Semakin tinggi dukungan sosial yang diterima oleh korban kekerasan seksual maka akan semakin tinggi *psychological well-being* korban, artinya dukungan sosial akan mempermudah korban kekerasan seksual berdamai dengan dirinya. Sebaliknya, efek psikologi jangka panjang ini juga bisa semakin parah jika lingkungan anak bertumbuh justru tidak mendukung pemulihan anak pasca mengalami kekerasan seksual.

Dari fase-fase tersebut terhadap kejadian yang dialami anak sebagai korban dari tindak pidana kekerasan seksual akan mempengaruhi pola pikir anak dalam membentuk karakter dan kepribadian diri ditambah dengan begitu pesatnya perkembangan teknologi dan informasi yang juga sebagai faktor pendukung namun sangat mempengaruhi budaya berfikir generasi penerus bangsa saat ini. Sehingga dengan semakin meningkatnya dan bertambah jumlah anak yang menjadi korban kekerasan seksual dapat dimungkinkan merubah budaya dan pola pikir generasi bangsa yang menjauh dari tatanan agama dan falsafah bangsa yaitu Pancasila dan UUD NRI 1945.

Penerapan Sanksi Kebiri Kimia terhadap Pelaku Tindak Pidana Kekerasan Seksual terhadap Anak dan Penerapannya Ditinjau dari Teori Tujuan Pidanaan

Meskipun hukuman tambahan berupa kebiri kimia telah diberlakukan sejak 25 Mei 2016 dengan disahkan dan diundangkannya Undang-Undang Perlindungan Anak, jumlah kasus tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak terus terjadi peningkatan sepanjang 2019-2021, dimana Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak (Kemen PPA) mencatat angka laporan kasus kekerasan terhadap anak pada tahun 2019 sebanyak 11.057 yang meningkat menjadi 11.278 kasus pada 2020 dan menjadi 14.517 kasus pada 2021 dengan perincian 45 % dari jumlah tersebut merupakan kasus kekerasan seksual terhadap anak.²⁴ Hal tersebut membuktikan tidak efektifnya penerapan peraturan terkait perlindungan terhadap anak dengan adanya tindak pidana kekerasan seksual sekaligus membuktikan tidak efektifnya penegakan hukum di Indonesia terhadap penanggulangan dan pencegahan tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak.

²⁴ Kompas, Laporan Kasus Kekerasan Terhadap Anak Dan Perempuan Meningkat 3 Tahun Terakhir, <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/20/12435801/laporan-kasus-kekerasan-terhadap-anak-dan-perempuan-meningkat-3-tahun>, Akses 02 Januari 2022, Pukul 09.00 WIB

Penegakan hukum merupakan kebijakan dalam hal penanggulangan kejahatan, dalam hal ini tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu:²⁵ Faktor undang-undang dalam pemberian sanksi (hukum) pidana; Faktor penegak hukum dalam menjalankan tugas sebagai penegak hukum; Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; Faktor masyarakat yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.

Pada praktiknya, penerapan sanksi kebiri kimia terhadap pelaku kejahatan seksual belum dilaksanakan secara efektif dalam penegakan hukum di Indonesia meskipun telah ada aturan yang mengaturnya. Salah satu faktornya dikarenakan adanya pro dan kontra terhadap penerapan sanksi kebiri kimia terhadap pelaku tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak didukung dengan belum dikeluarkan terkait tata cara pelaksanaan tindakan kebiri kimia terhadap pelaku tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak. Dimana terhadap peraturan pelaksanaan kebiri kimia baru ditetapkan dan diundangkan oleh pemerintah 4 tahun setelahnya yaitu pada 7 desember 2020 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tindakan Kebiri Kimia, Pemasangan Alat Pendeteksi Elektronik, Rehabilitasi, Dan Pengumuman Identitas Pelaku Kekerasan Seksual Terhadap Anak. Sehingga terhadap hal tersebut, membuat tidak efektifnya penanggulangan tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak.

Contoh kasus kekerasan seksual terhadap anak yang dituntut dengan kebiri kimia adalah pada putusan Pengadilan Negeri Mojokerto Nomor 69/Pid.Sus/2019/PN.Mjk yang merupakan putusan pertama dimana hakim menjatuhkan tindakan kebiri kimia bagi terpidana M. Aris dan pada kasus permerkosaan terhadap 13 santriwati yang dilakukan oleh Herry Wirawan di Bandung, Jawa Barat yang dituntut hukuman mati dengan menjatuhkan hukuman tambahan kebiri kimia, pengumuman identitas terdakwa serta denda senilai Rp. 500.000.000,00 dan pelelangan asset untuk kelangsungan hidup korban dan anak-anak korban oleh Jaksa Penuntut Umum sebagai bentuk pertanggungjawaban atas perbuatannya yang saat ini masih dalam proses persidangan di pengadilan.

Jika dilihat dari tujuan pemidanaan sebagaimana yang dikemukakan oleh Herbert L Packer, terdapat 2 pandangan konseptual terkait tujuan pemidanaan yang masing-masing mempunyai implikasi moral yang berbeda satu sama lain, yaitu *pertama*, teori absolut/retributif yang menyatakan bahwa pemidanaan sebagai ganjaran negatif terhadap perilaku menyimpang yang dilakukan oleh warga masyarakat sehingga pandangan ini melihat hanya sebagai pembalasan terhadap kesalahan yang dilakukan atas dasar tanggung jawab moralnya masing-masing, *kedua*, teori relatif/utilitarian yang menyatakan bahwa pemidanaan dari segi manfaat atau kegunaannya, dimana yang dilihat adalah situasi atau keadaan yang ingin dihasilkan dengan dijatuhkannya pidana itu.²⁶

Dari teori tujuan pemidanaan tersebut, jika dilihat dari tujuan pemidanaan dalam penjatuhan tindakan kebiri kimia terhadap pelaku tindak pidana kekerasan seksual

²⁵ Anastasia Hana Sitompul, "Kajian Hukum Tentang Tindak Kekerasan Seksual Terhadap Anak Di Indonesia", *Lex Crimen*, Vol IV No. 1, 2015, hlm. 1

²⁶ Nova Devy Irmawanti, "Urgensi Tujuan Dan Pedoman Dalam Rangka Pembaharuan Sistem Pemidanaan Hukum Pidana", *Jurnal Pembangunan Hukum Pidana*, Vol. 3 No. 2, 2021, hlm. 220.

terhadap anak adalah untuk memberikan efek jera dan sebagai bentuk langkah yang optimal dan komprehensif dengan tidak hanya memberikan pemberatan sanksi pidana juga menerapkan bentuk pencegahan (preventif) terhadap terjadinya kekerasan seksual.²⁷

Dalam hal ini, pada praktiknya pemberian sanksi tambahan berupa kebiri kimia sebagai bentuk pencegahan dan memberikan efek jera bagi pelaku kekerasan seksual dianggap kurang efektif dengan beberapa alasan, yaitu:

1. Pada kenyataannya dari disahkannya dan diundangkannya Undang-Undang Perlindungan Anak hingga saat ini jumlah kasus tindak pidana kekerasan semakin meningkat dari tahun 2016 hingga 2021. Dapat dikatakan bahwa dengan diaturnya tindakan hukum kebiri kimia pada kenyataannya tidak menurunkan jumlah kasus anak yang menjadi korban tindak pidana kekerasan seksual.
2. Penerapan kebiri kimia sebagai penghukuman menuai banyak penolakan. Khususnya dari organisasi-organisasi HAM yang pada dasarnya bersandar pada beberapa alasan yaitu:²⁸ *Pertama*, hukuman kebiri tidak dibenarkan dalam sistem hukum pidana nasional atau tujuan pemidanaan yang dianut oleh sistem hukum Indonesia. *Kedua*, hukuman kebiri melanggar Hak Asasi Manusia sebagaimana tertuang di berbagai konvensi internasional yang telah diratifikasi dalam hukum nasional kita diantaranya Kovenan Hak Sipil dan Politik (Kovenan Hak Sipil/ICCPR), Konvensi Anti Penyiksaan (CAT), dan juga Konvensi Hak Anak (CRC), penghukuman badan, dalam bentuk apapun harus dimaknai sebagai bentuk penyiksaan dan perbuatan merendahkan martabat manusia, terlebih apabila ditujukan untuk pembalasan dengan alasan utama efek jera yang diragukan secara ilmiah. Dan *ketiga*, segala bentuk kekerasan pada anak, termasuk kekerasan seksual, pada dasarnya merupakan manifestasi atau operasionalisasi hasrat menguasai, mengontrol dan mendominasi terhadap anak, dengan demikian, hukum kebiri tidak menysasar akar permasalahan kekerasan terhadap anak.
3. Pengaruh dari kebiri kimia ini tidak berlangsung permanen dimana saat pemberian cairan dihentikan maka libido dan kemampuan ereksi akan kembali berfungsi. Salah satu faktor penting yang menimbulkan dorongan seksual atau gairah seksual adalah hormone testosterone. Disamping itu walaupun akan turun secara drastis dorongan seksualnya, masih dapat kembali apabila suntikan kimia treatment dihentikan, karena masih adanya faktor-faktor psikologis yang dapat menimbulkan kembali dorongan seksual. Pengebirian juga dapat menimbulkan kemungkinan pelaku menjadi lebih agresif karena faktor psikologis dan sosial, perasaan negatif, seperti sakit hati, marah, dan dendam, sudah terbentuk sejak pelaku merasakan viktimisasi pada dirinya.²⁹

Anthony Allott (Allot) yang terkenal dengan teorinya *Effectiveness of Law* adalah ahli hukum dari Universitas London. Dengan bukunya yang berjudul, "*Essays in African Law*: (1960), Allot menjadi pionir ahli hukum pertama yang menilai dampak penerimaan

²⁷ Lihat Penjelasan 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.

²⁸ Nurul Qur'aini Mardiyah, *Op. Cit.*, hlm. 222-223.

²⁹ *Ibid.*

hukum Eropa pada sistem hukum lokal. Kondisi tersebut merupakan hasil penelitiannya di Afrika. Dalam tulisannya yang berjudul “*The Effectiveness of Law*” pada tahun 1981 yang diterbitkan oleh *Valparaiso University Law Review*, Allot menyatakan “*The purpose of the laws is to regulate or shape the behavior of the members of the society, both by prescribing what is permitted or forbidden, and by enabling them, through the establishment of institutions and processes in the law, to carry out functions more effectively*” (tujuan hukum adalah untuk mengatur atau membentuk perilaku anggota masyarakat, baik dengan menentukan apa yang diperbolehkan atau dilarang melalui pembentukan lembaga dan proses dalam undang-undang, untuk melaksanakan fungsi hukum agar lebih efektif).³⁰ Efektivitas hukum menurut Anthony Allot adalah bagaimana hukum dapat merealisasikan tujuannya atau dengan kata lain bagaimana hukum dapat memenuhi tujuannya.³¹

Tujuan dan pedoman pemidanaan merupakan bagian integral dari sistem pemidanaan, di samping sub-sub sitem lainnya yang berupa tindak pidana, kesalahan, dan pidana. Maka persyaratan pidana atau dasar membenaran adanya pidana, tidak hanya didasarkan pada adanya tindak pidana dan kesalahan, tetapi juga didasarkan pada tujuan pemidanaan.³² Terhadap hal tersebut, dalam penanggulangan terhadap tindak pidana kekerasan terhadap anak adalah pengoptimalan penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak dan hal penting juga yang harus dilihat adalah kepentingan terbaik untuk anak, dimana pentingnya aturan yang mengatur terkait kepentingan anak sebagai korban kekerasan seksual secara komperhensif tidak hanya sebatas pemberian perlindungan namun juga terkait pemulihan terhadap pemulihan fisik maupun mental anak.

Di dalam perkembangan hukum pidana dan pemidanaan, perlindungan hukum terhadap korban kejahatan adalah korban hanya sebagai pelapor atau saksi korban diamana di Indonesia menganut sistem *service model*, partisipasi korban kejahatan dalam sistem peradilan dipandang sebagai “*nothing more than a piece of evidence*” yang posisinya berada di luar sistem (*outsider*), bukan menjadi pihak yang sangat berkepentingan dan terlibat dalam sistem (*insider*). Korban tidak dituntut partisipasi secara aktif dalam proses peradilan pidana dengan kata lain dia tidak masuk dalam *legal standing* maka *legal standing* itu di *take over* oleh negara pada kepolisian dan kejaksaan.

Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa urgensi pengaturan sanksi kebiri kimia dalam Undang-Undang Perlindungan Anak adalah untuk memberikan efek jera dan sebagai upaya pencegahan terjadinya kekerasan seksual

³⁰ Diana Tantri Cahyaningsih, “Mengurai Teori Effectiveness of Law Anthony Allot”, *Jurnal RechtsVinding*, Maret 2020, hlm 1.

³¹ *Ibid.*

³² Noveria Devy Irmawanti, *Op. Cit.*, hlm. 220

terhadap anak dimana tindak pidana kekerasan seksual dapat berdampak pada aspek sosial, aspek politik dan aspek budaya di Indonesia.

Penerapan sanksi kebiri kimia terhadap pelaku tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak jika ditinjau dari tujuan pemidanaan kurang efektif dengan beberapa alasan yaitu diaturnya tindakan hukum kebiri kimia pada kenyataannya tidak menurunkan jumlah kasus anak yang menjadi korban tindak pidana kekerasan seksual, banyaknya penolakan terhadap tindakan kebiri kimia khususnya pada organisasi-organisasi HAM, pengaruh dari kebiri kimia ini tidak berlangsung permanen dimana saat pemberian cairan dihentikan maka libido dan kemampuan ereksi akan kembali berfungsi dan Pengebirian juga dapat menimbulkan kemungkinan pelaku menjadi lebih agresif karena faktor psikologis dan sosial, perasaan negatif, seperti sakit hati, marah, dan dendam, sudah terbentuk sejak pelaku merasakan viktimisasi pada dirinya.

Saran

Perlunya sosialisasi dan pemahaman secara komprehensif terkait adanya penerapan sanksi kebiri kimia oleh aparat penegak hukum sehingga dalam penjatuhan sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak oleh aparat penegak hukum tidak hanya berorientasi pada pemberian efek jera ataupun pencegahan terjadinya tindak pidana kekerasan seksual tetapi juga berorientasi pada pemulihan korban baik pemulihan secara fisik dan pemulihan secara mental.

Daftar Pustaka

Buku

- Atmasasmitha, Romli, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana, Jakarta, 2011.
- Marbun, Rocky, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia: Suatu Pengantar*, Setara Press, Malang, 2015.
- Soetedjo, Wagianti dan Melani, *Hukum Pidana Anak*, Refika Aditama, Bandung, 2013.
- Qamar, Nurul, *Hukum Itu Ada Tapi Harus Ditemukan*, Pustaka Refleksi, Makassar, 2010.

Jurnal

- Cahyaningsih, Diana Tantri, "Mengurai Teori Effectiveness of Law Anthony Allot", *Jurnal RechtsVinding*, Maret 2020.
- Irmawanti, Novia Devy, "Urgensi Tujuan Dan Pedoman Dalam Rangka Pembaharuan Sistem Pemidanaan Hukum Pidana", *Jurnal Pembangunan Hukum Pidana*, Vol. 3 No. 2, 2021
- Mardiya, Nuzul Qur'aini, "Penerapan Hukuman Kebiri Kimia Bagi Pelaku Kekerasan Seksual", *Jurnal Konstitusi*, Vol 14 No. 1, Maret 2017.
- Rini, "Dampak Psikologis Jangka Panjang Kekerasan Seksual Anak (Komparasi Faktor: Pelaku, Tipe, Cara, Keterbukaan Dan Dukungan Sosial)", *Jurnal IKRA-ITH Humaniora*, Vol. 4 No. 3, 2020
- Sitompul, Anastasia Hana, "Kajian Hukum Tentang Tindak Kekerasan Seksual Terhadap Anak Di Indonesia", *Lex Crimen*, Vol IV No. 1, 2015

Internet

Kompas, "Pemerintah catat 6.500 lebih kasus anak sepanjang 2021", akses pada <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/19/18555131/pemerintah-catat-6500-lebih-kasus-kekerasan-seksual-terhadap-anak-sepanjang?page=all>

Kompas, Laporan Kasus Kekerasan Terhadap Anak Dan Perempuan Meningkat 3 Tahun Terakhir, <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/20/12435801/laporan-kasus-kekerasan-terhadap-anak-dan-perempuan-meningkat-3-tahun>

Publikasi Dan Media Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak, Siaran Pers Nomor: B-001/Set/Rokum/MP 01/01/2021, [https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/3018/kasus-kekerasan-seksual-terhadap-anak-tinggi-presiden-tetapkan-pp-nomor-70-tahun-2020-tentang-kebiri-kimia,04 Januari 2021](https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/3018/kasus-kekerasan-seksual-terhadap-anak-tinggi-presiden-tetapkan-pp-nomor-70-tahun-2020-tentang-kebiri-kimia,04%20Januari%202021).

Legalitas Aborsi Bagi Korban Perkosaan (Tinjauan Menurut Hukum Positif dan Hukum Islam)

Ibnu Fadli

**Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
19912016@students.uii.ac.id**

Abstract

Rape is not only a form of sexual violence that violates human rights but it is also an act that demeans the dignity of the women. The formulation of this research is: how to review criminal law and Islamic law regarding the legality of abortion for rape victims. This is a normative legal research that uses statutory and conceptual approaches. The results of this study conclude that the legality of abortion in Indonesian criminal law as stipulated in the Health Law and Government Regulations on Reproduction Health is in line with Islamic law. Maintaining the physical and psychological health of pregnant women is a rational consideration. However, justifying something that is unlawful due to certain circumstances and causes does not cause something to change its law to become halal. The permissibility of an action that is prohibited by legal norms with certain terms and conditions does not mean that the prohibited norm is principally and fundamentally not valid. Therefore, the basic substance related to the limits on the permissibility of abortion for certain reasons must be actively educated to the public so that it is known that the permissibility of abortion remains within the applicable legal provisions, both criminal law and Islamic law.

Key Words: Abortion; Islamic law; rape; sexual violence; rape crime

Abstrak

Perkosaan merupakan suatu bentuk kekerasan seksual yang melanggar HAM dan perbuatan yang sangat merendahkan martabat perempuan. Rumusan penelitian ini adalah bagaimana tinjauan hukum pidana dan hukum Islam terkait legalitas aborsi bagi korban perkosaan. Penelitian merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa legalitas aborsi dalam hukum pidana Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Kesehatan dan Peraturan Pemerintah tentang Kesehatan Reproduksi sejalan dengan hukum Islam. Menjaga kesehatan fisik dan psikis perempuan yang hamil menjadi pertimbangan yang rasional. Namun, menghalalkan sesuatu yang haram karena keadaan dan sebab tertentu, tidak menyebabkan sesuatu berubah hukumnya menjadi halal. Diperbolehkannya sesuatu tindakan yang dilarang oleh norma hukum dengan syarat dan ketentuan tertentu, tidak berarti norma larangan itu secara prinsip dan mendasar tidak berlaku. Oleh karena itu, substansi dasar terkait batasan diperbolehkannya aborsi dengan alasan tertentu harus diedukasikan secara aktif kepada masyarakat agar diketahui bahwa diperbolehkannya aborsi tetap dalam ketentuan hukum, yang berlaku, baik hukum pidana maupun hukum Islam.

Kata-kata Kunci: Aborsi; hukum Islam; kekerasan seksual; tindak pidana perkosaan

Pendahuluan

Perkosaan merupakan suatu bentuk kekerasan seksual yang melanggar HAM dan perbuatan yang sangat merendahkan martabat perempuan. Deklarasi PBB untuk Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 1993 memberikan definisi perkosaan sebagai perbuatan berdasarkan perbedaan berbasis gender yang berakibat atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan secara fisik, seksual atau psikologis, termasuk ancaman terjadinya perbuatan tersebut, pemaksaan atau perampasan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di ruang publik maupun di dalam kehidupan pribadi.

Teori feminis menyatakan, bahwa perkosaan dianggap sebagai tindakan dan institusi sosial yang melanggengkan dominasi patriarkis dan yang didasarkan pada kekerasan bukan sekadar kejahatan kekerasan.¹ Kejadian perkosaan tentu sangat dapat memberikan dampak yang buruk bagi psikologis korban. Sering kali perempuan korban perkosaan mengalami reaksi penolakan terhadap kehamilannya dan memilih melakukan aborsi dengan cara yang tidak aman, dengan meminta bantuan dukun atau orang yang tidak ahli. Alasan perempuan melakukan aborsi ialah melahirkan anak hasil perkosaan akan menambah derita batinnya, karena kelahiran anak itu akan selalu mengingatkan Kembali dengan peristiwa perkosaan yang dialami.²

Untuk mengantisipasi dan melindungi kaum perempuan korban perkosaan dan menjaga kesehatan reproduksi sekaligus mental para ibu muda di masa mendatang, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi. Pasal 31 mengatur bahwa aborsi diperbolehkan untuk kehamilan akibat pemerkosaan, dan hanya dapat dilakukan jika umur kehamilan di bawah 6 minggu, dengan asumsi bahwa di bawah 6 minggu belum ada kehidupan, yakni belum ditiupkannya ruh ke dalam janin. Meskipun demikian, PP No. 61 Tahun 2014 ini banyak menuai pro dan kontra di kalangan masyarakat, diantaranya yaitu kekhawatiran yang muncul adalah penyalahgunaan kelonggaran dari aturan ini, karena butuh pembuktian yang kuat bahwa seseorang telah diperkosa dan mengakibatkan kehamilan. Selain itu, mengingat warga negara Indonesia mayoritas beragama Islam, permasalahan aborsi bagi korban pemerkosaan juga menimbulkan pertanyaan di kalangan masyarakat terkait bagaimana perspektif hukum Islam terhadap permasalahan tersebut. Oleh itu, penelitian ini akan menganalisis tinjauan hukum pidana dan hukum Islam terkait tindakan aborsi korban perkosaan.

¹ Maggie Humm, *Ensiklopedia Feminisme*, Fajar Pustaka Baru, Yogyakarta, 2002, hlm.

² Wiwik Afifah, "Perlindungan Hukum Bagi Perempuan Korban Perkosaan Yang Melakukan Aborsi," *Jurnal Ilmu Hukum* 9, No. 18 (2013): 95.

Rumusan Masalah

Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana tinjauan hukum pidana dan hukum Islam terkait legalitas aborsi bagi korban perkosaan?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tinjauan hukum pidana dan hukum Islam terkait legalitas aborsi bagi korban perkosaan.

Metode Penelitian

Penelitian merupakan penelitian hukum normatif karena yang dikaji adalah peraturan perundang-undangan terkait legalitas aborsi dalam hukum positif di Indonesia dan perspektif hukum Islam. Data penelitian ini merupakan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang No. 36 Tahun 2009, dan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2014, yang dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Tinjauan Umum terkait Aborsi

Aborsi adalah menggugurkan kandungan atau dalam dunia kedokteran dikenal dengan istilah "abortus", yaitu pengeluaran hasil konsepsi (pertemuan sel telur dan sel sperma) sebelum janin dapat hidup di luar kandungan. Ini adalah suatu proses pengakhiran hidup dari janin sebelum diberi kesempatan untuk bertumbuh.³ Adapun istilah-istilah *abortus* secara klinis yaitu sebagai berikut: *Aboutus Imminens* (keguguran mengancam); *Aboutus Incipiens* (keguguran berlangsung); *Aboutus Incompletus* (keguguran tidak lengkap); *Aboutus completus* (keguguran lengkap); *Missed Abortion* (keguguran tertunda); dan *Aboutus Habitualis* (keguguran berulang-ulang).⁴

Aborsi menjadi isu kesehatan yang mendapatkan perhatian saat ini di Indonesia. Berbagai kalangan melakukan perdebatan dan diskusi mengenai aborsi ini tanpa pernah mencapai ujungnya. Karena aborsi apabila dikaitkan dengan hukum, moral, kesehatan dan hak asasi manusia, maka aborsi itu akan menjadi begitu paradox.⁵ Setiap tahunnya di Indonesia berjuta-juta perempuan

³ Arif Mansjoer, *Kapita Selekta Kedokteran Medica Aesculapalis*, FK UI, Jakarta, 2004, hlm.

⁴ Cucu Solihah and Trini Handayani, "Kajian Terhadap Tindakan Atas Jiwa Dan Bukan Jiwa (Aborsi) Menurut Hukum Pidana Islam Dan Hukum Kesehatan," *Jurnal Hukum FH UNSUR* 5, No. 4 (2009): 11.

⁵ Anggara Bayu, "Harmonisasi Pengaturan Aborsi Di Indonesia," *Jurnal Hukum Saraswati* 03 (2021): 83–104.

mengalami kehamilan yang tidak direncanakan dan sebagian dari perempuan tersebut memilih untuk mengakhiri kehamilan mereka, walaupun dalam kenyataannya aborsi secara umum adalah ilegal. Oleh karenanya kemudian, ada beberapa korban dan juga keluarga korban yang mengambil tindakan untuk mengaborsi janin yang ada di dalam rahim korban perkosaan. Aborsi dipandang sebagai solusi terbaik bagi pemulihan psikologi korban. Namun bagaimana aborsi ini dipandang dalam kacamata hukum. Karena janin yang ada di dalam rahim itu merupakan makhluk hidup yang mempunyai hak untuk hidup.⁶ Seperti di negara-negara berkembang lainnya dimana terdapat stigma dan pembatasan ketat terhadap aborsi, namun perempuan Indonesia sering kali mencari bantuan untuk aborsi melalui tenaga-tenaga non medis yang menggunakan cara antara lain dengan meminum ramuan-ramuan yang berbahaya dan melakukan pemijatan pengguguran kandungan yang membahayakan.⁷

Pada kenyataannya aborsi merupakan suatu praktik yang ada di tengah-tengah masyarakat, dari zaman dulu hingga kini manusia membutuhkan layanan aborsi ini/ praktik aborsi telah berlangsung sepanjang manusia berinteraksi dan beranak-pinak, sejarah mencatat aborsi telah dilakukan sejak awal peradaban manusia. Sejumlah relief di balik Candi Borobudur (Jawa Tengah) maupun Ankor Watt (Kamboja) menggambarkan praktik itu dengan meletakkan batu di permukaan perut perempuan. Demikian halnya dalam Buku Sejarah Ketabiban dan Kedokteran Klasik di Yunani, Tiongkok dan di dunia kedokteran Islam.⁸

Di Indonesia tidak ada catatan resmi mengenai jumlah aborsi. Beberapa penelitian mengemukakan angka aborsi berkisar antara 75.000 – 1 juta setiap tahun menurut penelitian Sarwono Widyantoro, dan 2 juta pertahun menurut Penelitian Utomo 2001. Para peneliti yang bekerja sama dengan Yayasan Kesehatan Perempuan (YKPI) menyimpulkan bahwa angka aborsi diperkirakan mendekati 1 juta per tahun dan akan melebihi 1,75 juta per tahun. Data dari BKKBN yang mencatat jumlah kejadian aborsi mencapai 2,4 jt jiwa pada 2012.⁹ Namun berapa pun perkiraannya hal yang harus diperhatikan adalah bahwa aborsi adalah suatu kenyataan yang terjadi di tengah masyarakat dan angkanya terlalu besar untuk diabaikan. Praktik ini sangat berkontribusi pada tingginya kematian ibu, kecacatan bayi akibat aborsi yang gagal seperti melalui pijatan atau meminum ramuan tanpa aturan medis. Melihat tingginya angka aborsi tersebut

⁶ Siti Rochayati, "Legalitas Tindakan Abortus Provocatus Oleh Korban Perkosaan," *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tamansiswa Palembang* 16, No. 1 (2018): 76.

⁷ Guttmacher Institute, "In Brief: Aborsi Di Indonesia," *Guttmacher Institute*, No. 2 (2008): 6, https://www.guttmacher.org/sites/default/files/report_pdf/aborsi_di_indonesia.pdf.

⁸ Lembar Fakta, "Aborsi: Apa Dan Mengapa," *Yayasan Kesehatan Perempuan* 1 (2011): 2.

⁹ Rahmi Yuningsih, "Legalisasi Aborsi Korban Pemerkosaan Dalam Info Singkat Kesejahteraan," *Kajian Singkat Terhadap Isu-Isu Terkini* VI No. 16 (2014): 9.

maka dapat disimpulkan bahwa aborsi adalah suatu kebutuhan di tengah masyarakat. Meskipun jika dilihat secara umum aborsi adalah perbuatan dilarang, yang menyalahi norma, etika dan hukum agama tetapi pada kenyataannya praktik aborsi tetap terjadi bahkan di Indonesia mencapai angka yang tergolong tinggi.

Tinjauan Hukum Pidana Terkait Aborsi Akibat Perkosaan

Hukum pidana Indonesia menjelaskan bahwa aborsi ini sebagai salah satu jenis tindak pidana atau kejahatan, sebagaimana disebutkan dalam pasal-pasal Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yaitu Pasal 229 yang menyatakan bahwa barang siapa dengan sengaja menggugurkan atau mematikan kandungan seorang wanita dengan persetujuannya diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun enam bulan, Pasal 283 yang mengatur bahwa:

- (1) *Dengan hukuman penjara selama-lamanya sembilan bulan atau denda sebanyak banyaknya Rp 9.000,- dihukum barangsiapa menawarkan, menyerahkan buat selama-lamanya atau buat sementara waktu, menyampaikan ditangan atau mempertunjukkan kepada orang yang belum dewasa yang diketahuinya atau patut disangkanya orang bahwa orang itu belum cukup umurnya 17 tahun sesuatu tulisan, sesuatu gambar atau sesuatu barang yang menyinggung perasaan kesopanan, atau sesuatu cara yang dipergunakan untuk mencegah. atau mengganggu hamil, jika isi surat itu diketahuinya atau jika gambar, barang dan cara itu diketahuinya.*
- (2) *Dengan hukuman serupa itu juga dihukum barangsiapa dihadapan seorang yang belum dewasa seperti tersebut dalam ayat diatas memperdengarkan isi surat (tulisan) yang melanggar perasaan kesopanan.*
- (3) *Dengan hukuman penjara selama-lamanya empat bulan atau kurungan selama-lamanya tiga bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 9.000,- dihukum barangsiapa menawarkan, menyerahkan, buat selama-lamanya atau buat sementara waktu, menyampaikan ditangan atau memperlihatkan kepada seorang yang belum dewasa sebagai tersebut dalam ayat pertama, sesuatu surat (tulisan), sesuatu gambar atau sesuatu barang yang melanggar perasaan kesopanan, demikian pula memperdengarkan dihadapan seorang yang belum dewasa sebagai tersebut dalam ayat pertama, isi surat yang menyinggung perasaan kesopanan, jika ia ada alasan yang cukup untuk menyangka, bahwa tulisan, gambar atau barang itu melanggar perasaan kesopanan atau cara itu ialah cara untuk mencegah atau mengganggu hamil.*

Pengaturan lainnya disebutkan dalam Pasal 299 KUHP sebagai berikut:

- (1) *Barangsiapa dengan sengaja mengobati seorang wanita atau menyuruhnya supaya diobati dengan sengaja memberitahukan atau ditimbulkan harapan, bahwa karena pengobatan itu hamilnya dapat digugurkan, diancam pidana penjara paling lama 4 tahun atau denda paling banyak tiga ribu rupiah.*

- (2) *Jika yang bersalah berbuat demikian untuk mencari keuntungan atau menjadikan perbuatan tersebut sebagai pencarian atau kebiasaan atau jika ia seorang tabib, bidan, atau juru obat, pidananya tersebut ditambah sepertiga.*
- (3) *Jika yang bersalah, melakukan kejahatan tersebut dalam menjalankan pencarian, maka dapat dicabut haknya untuk melakukan pencarian.*

Pasal 346 KUHP mengatur bahwa seorang wanita yang sengaja menggugurkan atau mematikan kandungannya atau menyuruh orang lain untuk itu, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun. Adapun Pasal 347 KUHP menyatakan bahwa barang siapa dengan sengaja menggugurkan atau mematikan kandungan seorang wanita tanpa persetujuannya, diancam dengan pidana penjara paling lama dua belas tahun, apabila perbuatan itu mengakibatkan matinya wanita tersebut, diancam dengan pidana penjara paling lama lima belas tahun. Pasal 348 KUHP juga mengatur bahwa barang siapa dengan sengaja menggugurkan atau mematikan kandungan seorang wanita dengan persetujuannya, diancam dengan pidana penjara paling lama lima belas tahun, apabila perbuatan itu mengakibatkan matinya wanita tersebut, diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun. Lebih lanjut Pasal 349 KUHP mengatur bahwa apabila seorang dokter, bidan atau juru obat membantu melakukan kejahatan berdasarkan Pasal 346, ataupun melakukan atau membantu melakukan 3 salah satu kejahatan diterangkan dalam Pasal 347 dan Pasal 348, maka pidana yang ditentukan dalam Pasal itu dapat ditambah dengan sepertiga dan dapat dicabut hak untuk menjalankan pencarian dalam mana kejahatan dilakukan.

Berdasarkan kelima pasal tersebut, diketahui bahwa apapun alasannya di luar alasan medis perempuan tidak boleh melakukan tindakan aborsi. Paradigma yang digunakan adalah paradigma yang mengedepankan hak anak, sehingga dalam KUHP tindakan aborsi dikualifikasikan sebagai kejahatan terhadap nyawa. Adapun yang dapat dikenai sanksi pidana berkaitan dengan perbuatan aborsi adalah perempuan yang menggugurkan kandungannya itu sendiri dan juga mereka yang terlibat dalam proses terjadinya aborsi seperti dokter, bidan atau juru obat serta orang yang menyuruh melakukan tindak pidana aborsi.

Sebelum terjadinya revisi undang-undang kesehatan, masih banyak perdebatan mengenai aborsi yang dilakukan oleh korban perkosaan. Hal itu dikarenakan tidak terdapat pasal yang secara jelas mengatur mengenai aborsi terhadap korban perkosaan. Selama ini banyak pandangan yang menafsirkan bahwa aborsi terhadap korban perkosaan disamakan dengan indikasi medis sehingga dapat dilakukan karena gangguan psikis terhadap ibu yang juga dapat mengancam nyawa sang ibu. Namun dipihak lain ada juga yang memandang

bahwa aborsi terhadap korban perkosaan adalah aborsi kriminalis karena memang tidak membahayakan nyawa sang ibu dan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan tidak termuat secara jelas didalam pasalnya. Dengan keluarnya revisi undang-undang kesehatan maka mengenai legalitas aborsi terhadap korban perkosaan telah termuat dengan jelas didalam Pasal 75 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.¹⁰

Masalah hak-hak reproduksi semakin mendesak seiring meningkatnya pelanggaran hak perempuan berkaitan dengan hak reproduksi. Sehingga dalam Undang-undang No. 36 Tahun 2009 dalam bab keenam mengatur tentang Kesehatan Reproduksi terdapat pasal Legalisasi Aborsi yaitu Pasal 75 yang mengatur bahwa setiap orang dilarang melakukan aborsi, kecuali *pertama*, indikasi kedaruratan medis yang dideteksi sejak usia dini kehamilan, baik yang mengancam nyawa ibu dan/atau janin yang menderita penyakit genetik berat dan atau cacat bawaan maupun yang tidak dapat diperbaiki sehingga menyulitkan bayi tersebut hidup di luar kandungan; atau *kedua*, kehamilan akibat perkosaan yang dapat menyebabkan trauma psikologis bagi korban perkosaan. Tindakan aborsi tersebut hanya dapat dilakukan setelah melalui konseling dan/atau penasehatan pratindakan dan diakhiri dengan konseling pasca tindakan yang dilakukan oleh konselor yang kompeten dan berwenang. Pasal 76 UU tersebut lebih jauh terkait ketentuan diperbolehkannya melakukan aborsi tersebut, yaitu:

- 1) Sebelum kehamilan berumur 6 (enam) minggu dihitung dari hari pertama haid terakhir, kecuali dalam hal kedaruratan medis;
- 2) Oleh tenaga kesehatan yang memiliki keterampilan dan kewenangan yang memiliki sertifikat yang ditetapkan oleh menteri;
- 3) Dengan persetujuan ibu hamil yang bersangkutan;
- 4) Dengan izin suami, kecuali korban perkosaan; dan
- 5) Penyedia layanan kesehatan yang memenuhi syarat yang ditetapkan oleh Menteri.

Pasal 77 mengatur bahwa pemerintah wajib melindungi dan mencegah perempuan dari aborsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (2) dan (3) yang tidak bermutu, tidak aman, dan tidak bertanggung jawab serta bertentangan dengan norma agama dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, Pasal 194 mengatur ketentuan pidana yaitu setiap orang yang dengan sengaja melakukan aborsi tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam

¹⁰ Bastianto Nugroho, "Perbuatan Aborsi Dalam Aspek Hukum Pidana & Kesehatan," *Jurnal Fakultas Hukum TulungAgung* 2, No. 2 (2021): 4.

Pasal 75 ayat (2) dipidana dengan pidana paling lama 10 tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00.

Ketentuan pasal-pasal tersebut bagi korban perkosaan yang hamil ketentuan aborsi diatur dalam Pasal 75 ayat (2) b dimana dijelaskan bahwa aborsi dapat dilakukan bagi korban perkosaan yang mengalami trauma psikologis. Namun pasal tersebut tidak dijelaskan bagaimana kriteria pembuktian korban perkosaan yang diijinkan melakukan aborsi oleh tenaga kesehatan lalu bagaimana untuk mengetahui seorang wanita tersebut adalah benar korban perkosaan atau bukan tetapi justru pelaku zina yang menyalah gunakan ketentuan pasal tersebut. Selain itu, Pasal 76 yang menyatakan bahwa tindakan aborsi hanya dapat dilakukan sebelum kehamilan berusia enam minggu dihitung dari hari pertama haid terakhir, artinya setelah usia kehamilan lebih dari enam minggu bagi korban perkosaan yang hamil tidak dapat dilakukan tindakan aborsi tersebut, yang menjadi permasalahan dalam ketentuan pasal ini bagaimana kalau kehamilan akibat perkosaan tersebut diketahui setelah melebihi ketentuan tersebut, mengingat usia kehamilan enam minggu tergolong masih sangat dini.

Pada 21 Juli 2014 diatur Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2014 yang mengatur tentang kesehatan reproduksi termasuk mengenai legalisasi aborsi bagi korban pemerkosaan.¹¹ Norma hukum yang menjadi legalitas untuk korban pemerkosaan terdapat dalam Pasal 31 yang mengatur bahwa tindakan aborsi hanya dapat dilakukan berdasarkan indikasi kedaruratan medis; atau Kehamilan akibat perkosaan, dimana tindakan aborsi akibat perkosaan tersebut hanya dapat dilakukan apabila usia kehamilan paling lama berusia 40 hari dihitung sejak hari pertama haid terakhir.

Tinjauan Hukum Islam Terkait Aborsi Akibat Perkosaan

Aborsi yang tidak aman terhadap kehamilan akibat perkosaan berdampak pada tingginya angka kematian ibu bukan merupakan persoalan sederhana, melainkan memiliki dimensi sosial yang kompleks baik secara fisik dan psikis bagi yang bersangkutan, maupun psikososial bagi lingkungannya. Kehamilan akan memperparah kondisi psikis korban yang sebelumnya telah mengalami trauma berat akibat peristiwa perkosaan tersebut. Trauma yang dialami si ibu hamil juga dapat berdampak buruk bagi perkembangan janin yang dikandungnya. Oleh karena itu, sebagian besar perempuan yang menjadi korban perkosaan mengalami reaksi penolakan terhadap kehamilannya. Di samping itu, dia akan merasakan beban psikologis yang berat jika harus membesarkan anak hasil perkosaan karena harus menanggung stigma negatif dari masyarakat. Oleh

¹¹ Suara Merdeka, "MUI Izinkan Aborsi," *Suara Merdeka*, Jakarta, 2014.

karena itu, Fiqh dalam hal ini harus tampil dengan wajah yang ramah terhadap perempuan. Artinya, Fiqh harus berorientasi pada etika sosial yang produk hukumnya tidak sekedar halal atau haram, melainkan harus memberikan solusi hukum terhadap persoalan-persoalan sosial yang dihadapi perempuan. Dengan demikian, merumuskan Fiqh aborsi yang membolehkan pengguguran kandungan terhadap kehamilan akibat perkosaan (aborsi aman) merupakan langkah yang tepat untuk mengatasi problem yang dihadapi perempuan yang menjadi korban, sebagai upaya pencegahan terhadap kematian ibu. Aborsi dalam hal ini dapat dikategorikan sebagai darurat.¹²

Di dalam konteks kehidupan dan kematian berkaitan dengan aborsi tidak aman terhadap kehamilan akibat perkosaan yang berdampak pada kematian ibu, hal tersebut merupakan masalah sosial yang membahayakan. Ketika dihadapkan pada dua kondisi yang sama-sama membahayakan, maka dapat memilih salah satu kondisi yang tingkat bahayanya paling ringan. Dilema kematian antara ibu dan janin dalam pandangan para ahli Fiqh dapat dipecahkan melalui pengorbanan janin. Hal ini sesuai dengan kaidah fiqh: *al-dharar al-asyad yuzalu bi al-dharar al-akhaf* (bahaya yang lebih berat dapat dihilangkan dengan memilih bahaya yang lebih ringan; *idza ta'aradhat al-mafsadatani ru'iya a'zhamuhuma dhararan* (jika dihadapkan pada dua kondisi yang sama-sama membahayakan, maka pilihlah bahaya yang lebih kecil risikonya); dan *irtikab akhoff al-dararaini wajib* (melakukan bahaya yang lebih kecil diantara dua bahaya adalah wajib). Argumentasi yang dijadikan pertimbangan ulama Fiqh dalam menetapkan kebolehan aborsi adalah kematian janin memiliki risiko yang lebih ringan daripada risiko kematian ibunya, atau keselamatan dan kesehatan ibu (fisik dan psikis) itu lebih penting daripada nyawa janinnya. Ibu sebagai orang yang telah memiliki identitas kemanusiaan harus dihormati karena telah memiliki tanggung jawab kemanusiaan terhadap keluarga maupun masyarakatnya. Sementara janin belum memiliki tanggung jawab apa pun baik terhadap manusia maupun terhadap Tuhan Sang Pencipta.¹³ Dalam konteks aborsi akibat perkosaan, prinsip yang diterapkan ialah untuk kemaslahatan dalam rangka memelihara jiwa dan akal.

Tujuan memelihara jiwa si ibu yakni berkaitan erat dengan hak melanjutkan kehidupannya dengan baik, sebab jiwa merupakan hal darurat yang mana apabila berada dalam keadaan darurat yang menyebabkan melayangnya jiwa, sesuatu yang dilarang menjadi diperbolehkan. Sebagian besar perempuan yang

¹² M Anshari MK, *Hukum Pernikahan Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm.

¹³ R Rohmawati, "Tinjauan Hukum Islam Terhadap Legalitas Aborsi Akibat Perkosaan Dalam PP No. 61 Tahun 2014," *LAIN Tulungagung Research Collections* 3, No. 1 (2015): 65–94.

menjadi korban perkosaan mengalami reaksi penolakan terhadap kehamilannya dan memilih mengakhiri kehamilannya tetapi dengan cara sembarangan (tidak aman) yang dapat mengakibatkan kematian si ibu pun bahkan memilih untuk mengakhiri hidupnya sendiri. Sementara itu, guna akal si ibu bertujuan agar dia tidak mengalami gangguan jiwa atau gila. Sebagian korban perkosaan mengalami trauma psikologis yang dapat menimbulkan stres berat atau sakit jiwa karena peristiwa perkosaan yang dialaminya. Apabila sang ibu mengalami trauma berat akibat perkosaan, maka ia akan semakin terbebani jika meneruskan kehamilannya. Dengan demikian, ketika ada janin dalam kandungan seorang perempuan yang mengancam keselamatan fisik dan psikis ibu, maka opsi aborsi sebagai jalan darurat tidaklah berlawanan dengan norma agama.¹⁴

Legalitas aborsi menurut PP Kespro mendapat legitimasi dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) melalui fatwanya Nomor 4 Tahun 2005 menetapkan hukum Aborsi sebagai berikut; *Pertama*, aborsi haram hukumnya sejak terjadinya implantasi blastostil pada dinding rahim ibu (nidasi). *Kedua*, aborsi dibolehkan karena ada uzur, baik bersifat darurat ataupun hajat: (a) Keadaan darurat yang berkaitan dengan kehamilan yang membolehkan aborsi adalah perempuan hamil menderita sakit fisik berat seperti kanker stadium lanjut, TBC dengan caverna dan penyakit-penyakit fisik berat lainnya yang harus ditetapkan oleh tim dokter, atau dalam keadaan di mana kehamilan mengancam nyawa si ibu. Adapun keadaan hajat yang berkaitan dengan kehamilan yang dapat membolehkan aborsi adalah janin yang dikandung dideteksi menderita cacat genetik yang kalau lahir kelak sulit disembuhkan, atau kehamilan akibat perkosaan yang ditetapkan oleh tim yang berwenang yang di dalamnya terdapat antara lain keluarga korban, dokter, dan ulama. Kebolehan aborsi tersebut harus dilakukan sebelum janin berusia 40 hari. *Ketiga*, aborsi yang dibolehkan karena uzur sebagaimana dimaksud pada angka 2 hanya boleh dilaksanakan di fasilitas kesehatan yang telah ditunjuk oleh pemerintah. *Keempat*, aborsi haram hukumnya dilakukan pada kehamilan yang terjadi akibat zina. Berdasarkan fatwa MUI tersebut, aborsi yang dilakukan demi menyelamatkan jiwa ibu dikategorikan sebagai darurat, sementara aborsi kehamilan akibat perkosaan dikategorikan sebagai hajat. Hajat menempati posisi lebih rendah dari darurat namun masih diutamakan karena adanya syarat tertentu.

Legalitas aborsi sebagaimana yang tertuang dalam PP Kespro diatur sangat ketat. Aborsi berdasarkan indikasi darurat medis atau kehamilan akibat perkosaan dapat dilakukan apabila usia kehamilan paling lama berusia 40 hari sejak hari pertama haid terakhir. Hal ini sesuai dengan fatwa MUI di atas dan

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 87.

juga sejalan dengan pendapat ulama yang termaktub dalam kitab-kitab fiqh. Persyaratan ini diberlakukan agar tindakan aborsi tidak mengakibatkan tindakan pembunuhan terhadap janin. Karena pada usia tersebut, belum terjadi penyawaan pada janin. Menurut jumhur ulama, ruh akan ditiupkan pada janin saat usianya memasuki 120 hari atau empat bulan.

Penutup

Berdasarkan paparan di atas, dapat dipahami bahwa legalitas aborsi menurut PP. No. 61 tentang Kesehatan Reproduksi sejalan dengan hukum Islam. Menjaga kesehatan fisik dan psikis perempuan yang hamil menjadi pertimbangan yang rasional. Namun, menghalalkan sesuatu yang haram karena keadaan dan sebab tertentu, tidak menyebabkan sesuatu berubah hukumnya menjadi halal. Diperbolehkannya sesuatu tindakan yang dilarang oleh norma hukum dengan syarat dan ketentuan tertentu, tidak berarti norma larangan itu secara prinsip dan mendasar tidak berlaku. Aborsi merupakan sesuatu tindakan yang diharamkan agama dan dilarang undang-undang. Pengecualian atas tindakan aborsi didasarkan indikasi medis dan kehamilan akibat perkosaan, tidak menjadikan aborsi merupakan sesuatu yang secara prinsip dan mendasar dihalalkan agama dan dilegalkan undang-undang. Itu hanyalah pintu keluar yang dibuka dalam keadaan darurat dan ketika menyelamatkan kehidupan.

Berdasarkan uraian kesimpulan yang berhasil ditarik maka dapat direkomendasikan bahwa substansi dasar terkait batasan diperbolehkannya aborsi dengan lasan tertentu harus diedukasikan secara aktif kepada masyarakat. Agar diketahui bersama bahwa diperbolehkannya aborsi tetap dalam koridor yang berlaku. Agar tidak mengalami kesalahpahaman. Edukasi ini dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga berwenang yang bertanggung jawab dengan kesejahteraan sosial masyarakat dan Kesehatan masyarakat.

Daftar Pustaka

Buku

Anshari MK, M., *Hukum Pernikahan Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.

Humm, Maggie, *Ensiklopedia Feminisme*, Fajar Pustaka Baru, Yogyakarta, 2002.

Mansjoer, Arif, *Kapita Selekta Kedokteran Medica Aesculpalus*, FK UI, Jakarta 2004.

Jurnal

Anggara Bayu, "Harmonisasi Pengaturan Aborsi Di Indonesia", *Jurnal Hukum Saraswati* 03 (2021): 83–104.

- Bastianto Nugroho, "Perbuatan Aborsi Dalam Aspek Hukum Pidana & Kesehatan", *Jurnal Fakultas Hukum Tulung Agung 2*, No. 2 (2021): 4.
- Cucu Solihah and Trini Handayani, "Kajian Terhadap Tindakan Atas Jiwa Dan Bukan Jiwa (Aborsi) Menurut Hukum Pidana Islam Dan Hukum Kesehatan", *Jurnal Hukum FH UNSUR 5*, No. 4 (2009): 11.
- Guttmacher Institute, "In Brief: Aborsi Di Indonesia", *Guttmacher Institute*, No. 2 (2008): 6. https://www.guttmacher.org/sites/default/files/report_pdf/aborsi_di_indonesia.pdf.
- Institute, "In Brief: Aborsi Di Indonesia", *Guttmacher Institute*, No. 2 (2008): 6. https://www.guttmacher.org/sites/default/files/report_pdf/aborsi_di_indonesia.pdf.
- Lembar Fakta, "Aborsi: Apa Dan Mengapa", *Yayasan Kesehatan Perempuan 1* (2011): 2.
- Nugroho, "Perbuatan Aborsi Dalam Aspek Hukum Pidana & Kesehatan", *Jurnal Fakultas Hukum Tulung Agung 2*, No. 2 (2021): 4.
- R. Rohmawati, "Tinjauan Hukum Islam Terhadap Legalitas Aborsi Akibat Perkosaan Dalam PP No. 61 Tahun 2014", *IAIN Tulungagung Research Collections 3*, No. 1 (2015): 65–94.
- Rahmi Yuningsih, "Legalisasi Aborsi Korban Pemerkosaan Dalam Info Singkat Kesejahteraan", *Kajian Singkat Terhadap Isu-Isu Terkini VI* No. 16 (2014): 9.
- Siti Rochayati, "Legalitas Tindakan Abortus Provocatus Oleh Korban Perkosaan", *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tamansiswa Palembang 16*, No. 1 (2018): 76.
- Widowati, "Tindakan Aborsi Dalam Sudut Pandang Hukum Dan Kesehatan Di Indonesia", *Jurnal YUSTITIABELEN 6*, No. 2 (2020): 16–35.
- Wiwik Afifah, "Perlindungan Hukum Bagi Perempuan Korban Perkosaan Yang Melakukan Aborsi", *Jurnal Ilmu Hukum 9*, No. 18 (2013): 95.

Media Masa

Suara Merdeka, "MUI Izinkan Aborsi." *Suara Merdeka*, Jakarta, 2014.

Bank Air Susu Ibu dalam Perspektif Hukum Islam

Dwi Condro Wulan

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia

Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia

dwicondro15@gmail.com

Abstract

Breast milk is the most perfect nourishment that is clean and contains lots of nutrients for babies because the processing is carried out naturally in the mother's body. When a mother is unable to breastfeed for various reasons, breast milk can be obtained from breast milk donors. This fact prompted European scientists to come up with the idea of establishing a breast milk bank which aims to help mothers who cannot breastfeed their babies directly. The purpose of this study is to identify and analyze the breast milk bank in the perspective of Islamic law and Islamic foundations that allow breast milk bank. This study uses the theory of legal certainty and the theory of benefits. The research method in this study uses a juridical approach. The results of this study conclude that first, the basis for the permissibility of breast milk bank is the opinion of Al-Imam asy-Syafi'i who asserted that, "Breastfeeding is not unlawful except for five separate feedings." This means that the source of breastfeeding that leads to breastfed siblings is the baby suckling directly to the mother's or donor's breast, while the milk obtained from the breast milk bank is obtained from several different mothers or even mixed and breastfeeding is given to the baby using a special spoon, bottle or tube. The breast milk bank aims to make it easier for babies to get breast milk whose mothers cannot give breast milk to their babies for certain reasons, especially for babies who are born prematurely because premature babies are required to be given breast milk instead of formula milk. Second, breastfeeding is very important for babies because it contains nutrients that are needed for optimal growth and development, for the health and survival of babies. Yusuf Al-Qardhawi stated that he did not find any reason to prohibit the establishment of a breast milk bank as long as it aims to realize solid syar'iyah benefits and to meet the needs that must be met, then it is permissible to establish a breast milk bank.

Key Words: breast milk, breast milk bank, breast milk donor, health law, Islamic law

Abstrak

ASI (Air Susu Ibu) merupakan makanan yang paling sempurna, bersih serta mengandung banyak nutrisi bagi bayi karena pengolahannya dilakukan secara alami dalam tubuh ibu. Saat seorang ibu tidak dapat memberi ASI karena berbagai sebab, maka ASI bisa didapat dari pendonor ASI. Fakta tersebut mendorong Ilmuwan Eropa memunculkan gagasan untuk mendirikan bank ASI yang tidak lain bertujuan untuk membantu para ibu yang tidak bisa menyusui bayinya secara langsung. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis bank ASI dalam perspektif hukum Islam dan landasan Islam memperbolehkan bank ASI. Penelitian ini menggunakan teori kepastian hukum dan teori kemanfaatan. Metode penelitian pada penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis. Hasil penelitian ini menyimpulkan *pertama*, yang menjadi landasan diperbolehkannya bank ASI adalah pendapat Al-Imam asy-Syafi'i yang berkata, "Penyusuan tidaklah menyebabkan keharaman kecuali lima kali susuan yang terpisah." Artinya sumber penyusuan yang menyebabkan sepersusuan itu adalah bayi menyusu langsung ke payudara ibu atau pendonor, sedangkan ASI yang didapat dari Bank ASI didapatkan dari beberapa ibu yang berbeda atau bahkan dicampur dan pemberian ASI kepada bayi menggunakan sendok, botol maupun tabung khusus. Bank ASI bertujuan untuk mempermudah bayi mendapatkan ASI yang ibunya tidak dapat memberikan ASI kepada bayinya karena alasan tertentu terutama bagi bayi yang lahir prematur karena bayi prematur diharuskan diberi ASI bukan susu formula. *Kedua*, pemberian ASI sangat penting diberikan kepada bayi karena kandungan nutrisi yang sangat dibutuhkan untuk tumbuh kembang yang optimal, untuk kesehatan dan kelangsungan hidup bayi. Yusuf Al-Qardhawi menyatakan bahwa ia tidak menemukan alasan untuk melarang pendirian bank ASI asalkan bertujuan untuk mewujudkan *maslahat syar'iyah* yang kokoh dan untuk memenuhi kebutuhan yang harus dipenuhi, maka boleh untuk mendirikan bank ASI.

Kata-kata Kunci: ASI; bank ASI; donor ASI; hukum kesehatan; hukum Islam

Pendahuluan

Air susu ibu atau yang sering disebut dengan ASI merupakan makanan yang paling sempurna, bersih serta mengandung banyak nutrisi bagi bayi karena pengolahannya dilakukan secara alami dalam tubuh ibu. Sebelum anak dalam kandungan lahir, makanannya atau ASI sudah dipersiapkan terlebih dahulu. Dengan demikian setelah anak itu lahir, air susu ibu sudah dapat dimanfaatkan.¹ ASI eksklusif pada bayi dianjurkan mulai dari setelah anak lahir setidaknya selama empat sampai enam bulan, setelah itu dilanjutkan dengan pemberian makanan pendamping ASI atau biasa disebut dengan MPASI dan pemberian ASI tetap dipertahankan hingga anak berumur dua tahun.² Dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2012 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif yang dimaksud ASI eksklusif adalah ASI yang diberikan kepada bayi sejak dilahirkan selama enam bulan, tanpa menambahkan dan/atau mengganti dengan makanan atau minuman lain.³

Beberapa penelitian, WHO dan UNICEF menetapkan bahwa lama pemberian ASI eksklusif yaitu selama 6 bulan. ASI yang diberikan kepada bayi secara eksklusif hingga usia 6 bulan selain sebagai makanan pokok bayi juga mengandung kolostrum yang merupakan zat kekebalan alami yang berfungsi melindungi bayi dari infeksi karena dapat mencegah invasi saluran pernapasan oleh bakteri atau virus.⁴

Perintah menyusui disampaikan dalam bentuk *kalam khabar* (kalimat berita) tujuannya yaitu suatu keharusan. Meskipun secara *zahir* merupakan berita namun maknanya adalah perintah. Imam Malik menyatakan bahwa seorang ibu yang masih berstatus istri wajib menyusui anaknya, atau dalam keadaan anak tidak menerima air susu dari perempuan lain (jasa ibu susu) atau apabila ayah tidak ada.⁵ Seorang bayi boleh menyusui kepada wanita lain, jika air susu ibunya tidak memadai atau karena sesuatu hal yang membuat sang ibu tidak dapat menyusunya. Persoalan mengenai donor air susu ibu sudah ada sejak jaman

¹ M. Ali Hasan, *Masail Fiqhiyah Al-Haditsah pada Masalah-Masalah Kontemporer Hukum Islam*, Cetakan Kedua, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 161.

² Taufan Nugroho et. al., *Buku Ajar Asuhan Kebidanan Nifas (Askeb 3)*, Cetakan Pertama, Nuha Medika, Yogyakarta, 2014, hlm. 54.

³ Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2012 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif.

⁴ Taufan Nugroho et. al., *Buku Ajar Asuhan Kebidanan Nifas (Askeb 3)*, Cetakan Pertama, Nuha Medika, Yogyakarta, 2014, hlm. 54.

⁵ Sabri Fataruba, "Donor Air Susu Ibu (ASI) dan Permasalahan Hukumnya serta Upaya Pencegahan Terjadinya Hubungan Kemahraman", *S.ASI*, Vol. 25 No. 1, 2019, hlm. 39.

dahulu. Nabi Muhammad SAW tidak hanya menyusui pada ibu kandungnya melainkan kepada ibu susuan yang bernama Halimah as-Sa'diyah.⁶

Donor ASI ditandai dengan berdirinya bank ASI di daratan Eropa tepatnya di Wina Austria pada 1909, kemudian merambah ke Jerman dan Boston Amerika Serikat. Tercatat bank ASI sudah berkembang di 38 negara, dengan lebih dari 300 bank ASI. Perkembangan bank ASI juga merambah ke negara-negara berpenduduk muslim lainnya. Di Indonesia sendiri banyak individu-individu yang dengan inisiatifnya sendiri mendonorkan ASI-nya melalui media *online*, padahal persoalan donor ASI bukan hanya persoalan kemanusiaan dan kesehatan saja, melainkan terdapat juga masalah hukum yang berpotensi terjadinya kemahraman sehingga penting untuk dikaji masalah hukumnya.⁷

Dampak dari bayi yang tidak mendapatkan ASI eksklusif yaitu memiliki risiko kematian karena diare 3.94 lebih besar dibandingkan bayi yang mendapatkan ASI eksklusif. Di Amerika tingkat kematian bayi pada bulan pertama berkurang 21% pada bayi yang disusui. Bayi yang tidak memperoleh zat kekebalan tubuh dan tidak mendapatkan makanan yang bergizi tinggi serta berkualitas dapat mengakibatkan bayi mudah terserang penyakit yang mengakibatkan perkembangan dan pertumbuhannya mengalami keterlambatan.⁸

Saat seorang ibu tidak dapat memberi ASI karena berbagai sebab, seperti ibu mengalami kematian, ibu menderita penyakit tertentu, ibu harus bekerja, maka ASI bisa didapat dari pendonor ASI. Islam juga mengatur tentang solusi bagi ibu yang tidak bisa menyusui bayinya karena beberapa sebab, maka ia boleh menyusukan bayinya kepada orang lain. Namun fenomena yang terjadi saat ini banyak ibu-ibu yang enggan untuk menyusui bayinya. Ada yang disebabkan karena ibu bekerja atau mengikuti orang lain yang berhasil membesarkan anaknya hanya dengan susu formula karena menganggap bahwa menyusui bayinya sendiri adalah hal kuno serta mereka percaya dengan mitos bahwa menyusui dapat merubah bentuk payudara menjadi tidak menarik lagi.⁹

Semenjak adanya wacana tentang bank ASI, banyak ulama yang mengkritisi dengan mengadakan penelitian-penelitian dan diskusi. Dari penelitian tersebut banyak ulama yang setuju dengan adanya bank ASI, namun banyak juga yang menentang keberadaan bank ASI di seluruh dengara Islam serta mengharamkan

⁶ M. Ali Hasan, *Masail Fiqhiyah Al-Haditsah pada Masalah-Masalah Kontemporer Hukum Islam*, Cetakan Kedua, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm 162.

⁷ Sabri Fataruba, "Donor Air Susu Ibu (ASI) dan Permasalahan Hukumnya serta Upaya Pencegahan Terjadinya Hubungan Kemahraman", *JASI*, Vol. 25 No. 1, 2019, hlm. 40.

⁸ Sri Astuti et. al., *Asuhan Kebidanan Nifas & Menyusui*, Erlangga, Jakarta, 2015, hlm. 153.

⁹ Bintang Alfiah, *Eksistensi Bank ASI (Air Susu Ibu) dan Implikasi Hukum Rada'ah (Studi Kompraratif Ijtihad Yusuf al-Qardawi dan Wahbah al-Zuhaili)*, *Skripsi Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Syakh Nurjati Cirebon*, 2013, hlm 7.

pengambilan susu dan bank tersebut.¹⁰ Yusuf al-Qardhawi berpendapat bahwa memberi air susu yang didapatkan dari bank ASI tidak mengakibatkan dampak hukum termasuk kemahraman. Namun berbeda dengan pendapat Wahbah al-Zuhaili yang menyatakan bahwa pendirian bank ASI di negara-negara Islam tidak diperbolehkan. Menurutnya seorang bayi muslim tidak diperbolehkan meminum air susu yang diambil dari bank ASI.¹¹

Perbedaan pendapat antara beberapa ulama ini wajar terjadi. Maka akan banyak bermunculan *ijtihad* yang mengharamkan dan membolehkan keberadaan bank ASI. *Nash* yang ada hanyalah hukum penyusuan sedangkan syarat-syaratnya masih berbeda. Dengan berbedanya dalam menentukan syarat maka para ulama juga berbeda dalam menetapkan hukumnya.¹²

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu: *pertama*, apa yang menjadi landasan diperbolehkannya bank ASI dalam Islam?; dan *kedua*, bagaimana bank ASI dalam perspektif hukum Islam?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan: *Pertama*, untuk mengetahui dan menganalisis apa yang menjadi landasan diperbolehkannya bank ASI dalam Islam. *Kedua*, untuk mengetahui dan menganalisis bank ASI dalam perspektif hukum Islam.

Metode Penelitian

Metode penelitian pada penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris yaitu dalam menganalisa permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum yang merupakan data-data sekunder dengan data primer yang diperoleh dari lapangan, dan dianalisis secara yuridis kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Hukum Donor ASI dalam Islam

Memberikan ASI secara eksklusif kepada buah hatinya merupakan keinginan seorang ibu, namun terdapat beberapa kondisi dimana seorang ibu tidak dapat menyusui bayinya. Donor ASI dapat berperan sebagai salah satu

¹⁰ Kurniatul Lailiyah, "Pandangan Yusuf Qardhawi tentang Bank ASI", *Skripsi* Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2018, hlm. 9.

¹¹ Baiduri, "Bank Air Susu Ibu (ASI) dalam Perspektif Hukum Islam", *Maslahah*, Vol. 8 No. 1, 2017, hlm. 37.

¹² *Ibid.*

alternatif untuk mendukung terwujudnya pemberian ASI secara eksklusif, namun hal ini harus disikapi dengan bijaksana agar upaya tersebut memberikan manfaat bukan *mudharat*. Hal ini disebabkan karena terdapat beberapa penyakit dapat tertular melalui ASI. Sistem donor ASI perlu ditunjang oleh informasi, konseling dan keterampilan memberikan bantuan praktis.¹³

Pengaturan tentang donor ASI baru tampak ketika diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2012 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif. Di dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 32 Tahun 2012 tersebut, disebutkan persyaratan-persyaratan khusus untuk para pendonor dan penerima donor ASI. Adapun persyaratan-persyaratan khusus dimaksud adalah sebagai berikut: permintaan ibu kandung atau keluarga bayi yang bersangkutan, identitas, agama dan alamat pendonor ASI diketahui dengan jelas oleh ibu atau keluarga dari bayi penerima ASI, persetujuan pendonor ASI setelah mengetahui identitas bayi yang diberi ASI, pendonor ASI dalam kondisi kesehatan baik dan tidak mempunyai indikasi medis, ASI tidak diperjualbelikan.¹⁴

Majelis Ulama Indonesia juga mengeluarkan Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor: 28 Tahun 2013 tentang Seputar Masalah Donor Air Susu Ibu (*Istirdla'*). Fatwa ini dibuat karena menimbang bahwa di tengah masyarakat ada aktifitas berbagi air susu ibu untuk kepentingan pemenuhan gizi anak-anak yang tidak berkesempatan memperoleh air susu ibunya sendiri, baik disebabkan oleh kekurangan suplai ASI ibu kandungnya, ibunya telah tiada, tidak diketahui ibu kandungnya, maupun sebab lain yang tidak memungkinkan akses ASI bagi anak. Demi kepentingan pemenuhan ASI bagi anak-anak tersebut, muncul inisiasi dari masyarakat untuk mengoordinasikan gerakan Berbagi Air Susu Ibu serta Donor ASI. Di tengah masyarakat lantas muncul pertanyaan mengenai ketentuan agama mengenai masalah tersebut serta hal-hal lain yang terkait dengan masalah keagamaan sebagai akibat dari aktifitas tersebut. Oleh karena itu dipandang perlu menetapkan fatwa tentang seputar masalah donor air susu ibu (*istirdla'*) guna dijadikan pedoman.¹⁵

Berdasarkan Fatwa MUI Nomor: 28 Tahun 2013 tentang Seputar Masalah Donor Air Susu Ibu (*Istirdla'*), seorang ibu boleh memberikan ASI kepada anak yang bukan anak kandungnya. Demikian juga sebaliknya, seorang anak boleh menerima ASI dari ibu yang bukan ibu kandungnya sepanjang memenuhi ketentuan syariat. Kebolehan memberikan dan menerima ASI harus memenuhi

¹³ <http://www.idai.or.id/artikel/klinik/asi/donor-asi>, "Donor ASI", Diakses pada Senin 13 April 2020.

¹⁴ Sabri Fataruba, "Donor Air Susu Ibu (ASI) dan Permasalahan Hukumnya serta Upaya Pencegahan Terjadinya Hubungan Kemahraman", *J.ASI* Vol. 25 No. 1, Januari-Juni 2019, hlm. 40

¹⁵ Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor: 28 Tahun 2013 tentang Seputar Masalah Donor Air Susu Ibu (*Istirdla'*), hlm. 1

ketentuan sebagai berikut: ibu yang memberikan ASI harus sehat, baik fisik maupun mental dan tidak sedang hamil. Pemberian ASI sebagaimana dimaksud menyebabkan terjadinya mahram (haramnya terjadi pernikahan) akibat *radla'* (persusuan).¹⁶

Agama Islam, menganggap berbagi ASI sebagai suatu kebajikan. Menyusui sangat dianjurkan dan banyak ayat dalam al-Quran seperti pada surat al-Baqarah ayat 233:¹⁷

Artinya: "Dan ibu-ibu hendaklah menyusui anak-anaknya selama dua tahun penuh, bagi yang ingin menyusui secara sempurna. Dan kewajiban ayah menanggung nafkah dan pakaian mereka dengan cara yang patut. Seseorang tidak dibebani lebih dari kesanggupannya. Janganlah seorang ibu menderita karena anaknya dan jangan pula seorang ayah (menderita) karena anaknya. Ahli waris pun (berkewajiban) seperti itu pula. Apabila keduanya ingin menyapih dengan persetujuan dan permusyawaratan antara keduanya, maka tidak ada dosa atas keduanya. Dan jika kamu ingin menyusukan anakmu kepada orang lain, maka tidak ada dosa bagimu memberikan pembayaran dengan cara yang patut. Bertakwalah kepada Allah dan ketahuilah bahwa Allah Maha Melihat apa yang kamu kerjakan."

Dalam QS al-Ahkaf ayat 15:¹⁸

Artinya: "Dan Kami perintahkan kepada manusia agar berbuat baik kepada kedua orang tuanya. Ibunya telah mengandungnya dengan susah payah, dan melahirkannya dengan susah payah (pula). Masa mengandung sampai menyapihnya selama tiga puluh bulan, sehingga apabila dia (anak itu) telah dewasa dan umurnya mencapai empat puluh tahun dia berdoa, "Ya Tuhanku, berilah aku petunjuk agar aku dapat mensyukuri nikmat-Mu yang telah Engkau limpahkan kepadaku dan kepada kedua orang tuaku dan agar aku dapat berbuat kebajikan yang Engkau ridai; dan berilah aku kebaikan yang akan mengalir sampai kepada anak cucuku. Sesungguhnya aku bertobat kepada Engkau dan sungguh, aku termasuk orang muslim."

Ayat-ayat di atas menekankan bahwa bagi seorang ibu untuk menyusui anak mereka dan menyusui dianggap sebagai tindakan yang sangat berbudi luhur. Islam juga melarang pembuangan ASI secara tidak benar dan tidak boleh diperjualbelikan. Pemberian ASI untuk bayi sangat penting, hal ini juga disampaikan oleh Fitria Ulfah yang menyebutkan bahwa penting sekali pemberian ASI tersebut karena dari ASI itu sudah terpenuhi semua yang dibutuhkan bayi, bahkan daya tahan tubuh bayi itu kuat karena ASI yang tidak ada di susu formula, namun di Indonesia banyak masyarakat yang bayinya

¹⁶ Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor: 28 Tahun 2013 tentang Seputar Masalah Donor Air Susu Ibu (*Istirdla'*), hlm. 5

¹⁷ Qur'an Karim dan Terjemahan Artinya, Terjemah, Zaini Dahlan, Cetakan Kesebelas, UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 65

¹⁸ Qur'an Karim dan Terjemahan Artinya, Terjemah, Zaini Dahlan, Cetakan Kesebelas, UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm.

diberikan susu formula padahal di luar negeri susu formula tidak laku (dalam penelitian manajemen laktasi).¹⁹ Pernyataan tersebut bersesuaian karena secara medis pun telah terbukti bahwa ASI bagi bayi merupakan sumber nutrisi karena komposisi ASI sudah disesuaikan dengan kebutuhan bayi dan direkomendasikan oleh WHO untuk diberikan kepada bayi setidaknya hingga berusia 6 bulan.

Apabila mengacu pada ketentuan al-Quran dan WHO, setiap anak wajib mendapatkan ASI dari ibunya sampai usia 2 tahun. Dalam praktiknya tidak semua ibu dapat memberikan anaknya ASI hingga usia 2 tahun karena tidak dapat mengeluarkan ASI, tuntutan pekerjaan, ataupun karena penyakit tertentu. Seiring perkembangan zaman, apabila ibu tidak dapat memberikan ASI kepada anaknya, ibu dapat meminta donor ASI dari ibu lain. Namun yang menjadi permasalahannya adalah setiap anak berusia kurang dari 2 tahun yang diberi ASI oleh ibu donor lebih dari 5 kali, dianggap bersaudara dengan anak ibu donor meskipun pada asalnya tidak ada hubungan darah. Mereka tidak dapat menikah satu sama lain. Meskipun keyakinan ini tidak akan menimbulkan masalah dalam kasus berbagi ASI individu karena kedua keluarga yang terlibat sepenuhnya menyadari apa yang terjadi dan pernikahan anak-anak yang terkait dapat dilarang. Hal itu membuat pembentukan program donor ASI di bank ASI menjadi lebih kompleks. Walaupun mendonor ASI sangat diperbolehkan dan bahkan dipuji sebagai suatu keutamaan, keyakinan dalam Islam yang menjadikan pendirian bank ASI di dunia Islam setidaknya merupakan hal yang kompleks. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Mughni Labib, selaku dosen di IAIN Ponorogo menyebutkan bahwa dengan kondisi yang tidak semua ibu bisa langsung bisa memberikan ASI, padahal ASI merupakan suatu yang penting, maka perlu untuk mendirikan bank ASI, mengingat anak atau bayi itu disebutkan juga dalam *maqasid syariah* sebagai *hifzun nasl*.²⁰ Selain itu, penting juga untuk diketahui, implikasi hukum dari bayi yang minum ASI dari orang lainnya itu *mahrom radha*.²¹

Ar-radha'ah (persusuan) secara etimologis adalah sebutan untuk isapan dari seorang ibu. Menurut istilah syariat, persusuan adalah sebutan untuk mendapatkan air susu dari seorang wanita atau sebutan untuk sesuatu yang diperoleh darinya hingga sampai ke perut anak kecil.²² Para ulama berbeda pendapat dalam mendefinisikan *ar-radha'*. Menurut Hanafiyah bahwa *ar radha'* adalah bayi yang menghisap air susu seorang wanita pada waktu tertentu.

¹⁹ Wawancara dengan Fitria Ulfah, pada 4 Juni 2022 pukul 19.00 WIB.

²⁰ Wawancara dengan Mughni Labib, pada 8 Juni 2022 pukul 12.30 WIB.

²¹ *Ibid*

²² Abdul Aziz Muhammad Azzam, Abdul Wahab Sayyed Hawwas, *Fiqh Munakahat Khitbah, Nikah, dan Talak*, Amzah, Jakarta, 2009, hlm.152..

Menurut Malikiyah *ar radha'* adalah masuknya air susu manusia ke dalam tubuh yang berfungsi sebagai nutrisi. Seperti yang dikatakan Syafi'iyah *ar-radha'* adalah masuknya air susu wanita ke dalam perut bayi. Hanabilah mengatakan *ar-radha'* adalah bayi di bawah dua tahun yang mengisap air susu ibu dari seorang wanita yang muncul karena kehamilan, atau minum susu tersebut atau sejenisnya.²³

Para ulama memiliki perbedaan pendapat dalam menentukan batasan usia anak yang akan disusui yang dapat berujung pada kemahraman. Sebagian besar ulama mengatakan bahwa batasannya adalah bayi berusia dibawah dua tahun. Anak susuan pada usia ini masih kecil dan makanannya terpenuhi dengan pemberian ASI sehingga merupakan bagian dari ibu susuannya, oleh sebab itu menjadi muhrim bagi ibu susuan dan anak-anaknya.²⁴

Mazhab Syafi'i dan Hanbali mengatakan bahwa susuan yang diharamkan adalah susuan yang telah melewati 5 kali susuan terpisah. Yang dimaksud dengan susuan yang mengharamkan perkawinan adalah ASI yang diberikan kepada anak yang masih memperoleh makanan dari susu dan berumur kurang dari dua tahun. Menurut pendapat Hanafiyah dan Malikiyah, tidak ada batasan jumlah menyusui bagi ibu menyusui selama bayinya disusui dan menjadi kenyang, sehingga menimbulkan larangan perkawinan. Menurut Imam Syafi'i sedikitnya lima kali menyusui dan mengenyangkan. Menurut Tsur Abu Ubaid, Daud Ibn Ali al-Zahiry dan Ibn Muzakir setidaknya memiliki tiga kali susuan yang mengenyangkan.²⁵

Al-Hafizh Ibnu Katsir berkata, ini merupakan bimbingan dari Allah SWT kepada para ibu agar mereka menyusui anak-anak mereka dengan penyusuan yang sempurna yaitu selama dua tahun sehingga setelah lewat dua tahun tidaklah teranggap, karena itulah Allah SWT menyatakan, "*Para ibu hendaklah menyusui anak-anaknya selama dua tahun penuh, yaitu bagi orang yang ingin menyempurnakan penyusuan*". Setelah usia dua tahun, air susu ibu bukan lagi sumber makanan bagi si anak namun ia telah berpindah kepada makanan yang lain. Asy-Syaikh Abdurrahman bin Nashir as-Sa'di berkata bahwa apabila seorang anak yang menyusu telah sempurna usianya dua tahun maka berarti telah sempurna penyusuannya. Setelah itu jadilah air susu kedudukannya seperti makanan yang lainnya sehingga penyusuan setelah dua tahun tidak teranggap dalam masalah kemahraman".²⁶ Dalam praktek mutakhir masa kini, memberikan ASI untuk bayi dilakukan dan diperoleh dengan alternatif dari

²³ Wahbah Zuhaili, *Fiqih Islam Wadilatuhu Jilid 9*, Gema Insani, Jakarta, 2011, hlm. 132.

²⁴ Sayyid Sabiq, *Fiqih Sunnah Jilid 6*, Yayasan Syiar Islam Indonesia, Jakarta, t.t., hlm.116.

²⁵ Abdul Rahman Ghozali, *Fiqh Munakabat*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.107.

²⁶ Syaikh Abdurrahman, *Taisir Al-Karimir Rahman Fi Tafsir Kalam Al-Mannan*, Daarus Salam, t.t., 2002, hlm. 104

ASI para donor yang dikumpulkan di bank ASI. Maka pada dasarnya, dalam Kaidah Syariah hal itu diperbolehkan. Sedangkan masalah kemahramannya, maka itu masuk ke dalam ranah khilafiyah, atau ada perbedaan pendapat.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, Imam asy-Syafi'i berkata, "*Penyusuan tidaklah menyebabkan keharaman kecuali lima kali susuan yang terpisah.*" Demikian pula yang dikatakan Ibnu Hazm dalam al-Muhalla. Ibnu Qudamah al-Maqdisi dalam al-Mughni juga memberikan pernyataan yang hampir sama ketika menjelaskan ucapan Abul Qasim al-Khiraqi, "*Penyusuan yang tidak diragukan dapat menyebabkan pengharaman (seperti apa yang haram karena nasab) adalah lima kali penyusuan atau lebih.*" Dan sumber penyusuan (ASI) itu adalah dari seorang ibu yang sama. Sedangkan kalau dari bank ASI, sangat boleh jadi ASI-nya dari beberapa (banyak) ibu yang berbeda-beda.

Di antara alasan ulama yang membolehkan adalah karena susuan yang menjadikan mahram adalah jika bayi menyusu langsung dari payudara ibu yang mempunyai ASI, layaknya menyusu pada ibunya. Sedangkan dalam bank ASI, bayi hanya minum ASI yang sudah dikemas di botol sehingga tidak menjadi mahram. Terlebih lagi, ASI yang didapatkan oleh resipien, tidak selalu dari ibu donor yang sama, sehingga tidak mencukupi untuk dianggap sebagai ibu susu.²⁷

Ulama yang membolehkan secara mutlak adalah Yusuf Qardawi. Ulama kontemporer yang berasal dari Al-Azhar Mesir ini beralasan bahwa tujuan didirikannya bank ASI adalah untuk menolong yang lemah. Dan yang terjadi di bank ASI itu hanya sekedar meminum air susu dan hal itu tidak menyebabkan mahram. Maka sudah jelas bahwa tidak ada proses penyusuan melalui bank ASI. Yang melalui bank ASI itu hanyalah melalui cara wajar yaitu, dengan cara menuangkan ke mulut bukan menghisap dari payudara dan menelannya, sebagaimana telah dikemukakan oleh para fuqaha.²⁸

Menurut Yusuf Qardhawi, bank ASI didukung oleh Islam karena mempunyai tujuan yang baik untuk membantu orang lemah, terlebih pada bayi prematur yang membutuhkan ASI eksklusif lebih karena daya tahan tubuh masih sangat lemah. Hal tersebut menurut Yusuf Qardhawi sangat membantu para bayi ataupun ibu yang tidak dapat memberikan ASI eksklusif kepada bayinya.²⁹ Menurut dia, yang menimbulkan adanya saudara sesusuan adalah sifat keibuan. Yang ditegaskan al-Quran itu tidak terbentuk semata-mata diambilkan air susunya, tapi karena mengisap payudaranya dan selalu lekat padanya sehingga

²⁷ Dwi Sukmanila Sayska, Mahasiswa Doktoral PTIQ-PKUMI, Hukum Bank ASI (Air Susu Ibu) dalam Islam (tafsiralquran.id), diakses pada 14 Agustus pukul 16.00.

²⁸ Yusuf Qardhawi, *Fatwa-fatwa Islam Kontemporer*, Jilid II, diterjemahkan Abdul Hayi al-Kattani dkk, Gema Insani Press, Jakarta, 2002, hlm.788-789.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 783

melahirkan kasih sayang si ibu dan ketergantungan si anak. Dari keibuan ini, muncullah persaudaraan sesusuan. Jadi, keibuan ini merupakan pokok, sedangkan yang lain mengikutinya.³⁰

Hukum Bank ASI dalam Pandangan Islam Menurut Para Ulama

Dalam al-Quran dijelaskan bagaimana keajaiban ibu memberikan ASI kepada anaknya, yaitu selama 2 tahun. Akan tetapi, dalam al-Quran tidak disebutkan bagaimana jika sang ibu tidak dapat memberikan ASI karena tidak bisa mengeluarkan ASI ataupun sang ibu mengidap penyaki tertentu. Untuk memecahkan masalah tersebut dan demi menyehatkan serta memberikan nutrisi terbaik untuk anak, muncul pemikiran adanya bank ASI. Dengan adanya bank ASI, dapat menyelesaikan dua permasalahan sekaligus, yaitu untuk memberikan ASI kepada ibu yang tidak dapat memproduksi ASI dan untuk menyalurkan ibu yang produksi ASI-nya berlebih. Oleh karena al-Quran tidak membicarakan mengenai bank ASI, maka pemecahan masalah bank ASI masuk ke dalam persoalan fikih. Ulama berbeda pendapat dalam menentukan hukum bank ASI. Setidaknya ada tiga pendapat yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Pendapat pertama adalah boleh untuk mendirikan bank ASI. Alasannya adalah bayi yang mengambil ASI dari bank ASI tidak dapat menjadi mahram bagi wanita yang memiliki ASI, karena susunan yang diharamkan adalah jika dia menyusui langsung dengan mengisap langsung pada wanita yang memiliki ASI, sebagaimana bayi menyusu pada ibunya. Di bank ASI, bayi hanya mengambil ASI yang sudah dikemas. Ulama besar seperti Yusuf Al-Qardhawi menyatakan bahwa ia tidak menemukan alasan untuk melarang pendirian bank ASI. Asalkan bertujuan untuk mewujudkan *maslahat syar'iyah* yang kokoh dan untuk memenuhi kebutuhan yang harus dipenuhi.³¹ Yusuf Al-Qardhawi juga mengatakan bahwa wanita yang mendonorkan sebagian ASI untuk makanan anak yang lemah akan mendapatkan pahala dari Allah SWT, dan terpuji di sisi manusia. Bahkan wanita bisa menjual ASI daripada hanya menyumbangkannya. Karena pada zaman Nabi Muhammad SAW ibu menyusui bayi melakukannya karena faktor mata pencaharian. Jadi secara hukum memang diperbolehkan untuk menjual ASI.³²
2. Pendapat kedua menyatakan bahwa mendirikan bank ASI adalah haram. Pasalnya, bank ASI akan menyebabkan tercampurnya *nasab*, karena larangan menyusui bisa terjadi ketika ASI sampai ke perut bayi, meskipun tanpa harus menyusui langsung, seperti seorang ibu yang menyusui anaknya. Di antara ulama kontemporer yang tidak membenarkan

³⁰ Nadjib Hamid, *Fiqih Kekinian*, Hikmah Press, Surabaya, 2016), hlm.15

³¹ Nurliana, "Bank ASI Perspektif Hukum Islam", *Jurnal Al-Himayah* Volume 4 Nomor 1, Maret 2020, hlm. 8.

³² *Ibid.*, hlm. 9.

keberadaan bank ASI adalah Wahbah Az-Zuhayli. Dalam kitab *Fatawa Mu'ashirah* disebutkan bahwa mendirikan lembaga bank ASI tidak boleh dalam perspektif syariah. Begitu pula dengan *Majma' al-Fiqih al-Islamiy* melalui *Islamic Conference Board* yang diselenggarakan di Jeddah pada 22–28 Desember 1985 M./10–16 Rabiul Akhir 1406 H. Lembaga ini dalam keputusannya (*qarar*) menentang keberadaan bank ASI di semua negara Islam dan melarang mengambil susu dari bank ASI.³³

3. Pendapat ketiga menyatakan bahwa pendirian bank ASI diperbolehkan jika telah memenuhi beberapa syarat yang sangat ketat, antara lain: setiap ASI yang terkumpul di bank ASI harus disimpan di tempat khusus dengan menuliskan nama pemiliknya dan dipisahkan dari yang lain; setiap bayi yang minum ASI juga harus dicatat dan harus diberitahukan kepada pemilik ASI agar jelas garis keturunannya. Dengan demikian, percampuran *nasab* yang ditakuti oleh para ulama yang mengharamkannya dapat dihindarkan.³⁴

Syamsul Gianto berpendapat bahwa pendirian bank ASI diperbolehkan dengan mempertimbangkan bahwa ASI merupakan makanan pokok bagi bayi dan sangat penting untuk pertumbuhannya. Dengan adanya bank ASI maka kebutuhan bayi serta hak bayi untuk mendapatkan ASI eksklusif terpenuhi.³⁵ Terjadinya perbedaan pandangan para ulama mengenai hal tersebut di atas disebabkan karena perbedaan pemahaman tentang makna "*radha'ah*", berapa batasan usia, cara menyusui dan berapa kali menyusui. Donor ASI melalui bank ASI berpotensi menimbulkan masalah *subhat* dalam hubungan *mahram* atau persaudaraan karena menyusui. Pendonor hanya memberikan identitas umum mereka, seperti seseorang yang akan mendonorkan darah. Sayyid Sabiq berpendapat bahwa persusuan yang mengakibatkan terjadinya pengharaman dalam pernikahan akibat terjadinya hubungan persaudaraan adalah persusuan yang sempurna, yaitu persusuan yang terjadi dengan cara bayi menyusu langsung ke payudara ibu.³⁶

Oleh karena itu, para pemangku kebijakan harus memperhatikan aturan syariat Islam terkait hubungan donor ASI dan bank ASI. Agar umat Islam tidak terjerumus ke dalam dosa-dosa yang diturunkan turun-temurun. Salah satu cara penting untuk mengatasi kurangnya ketersediaan ASI bagi bayi prematur adalah dengan konsep *human milk sharing* atau bank ASI. Di banyak negara bank susu yang sukses telah didirikan untuk bayi prematur tetapi di banyak negara

³³ Abdul Aziz Muhammad Azzam, Abdul Wahab Sayyed Hawwas, *Fiqh Munakahat Khithab, Nikah, dan Talak*, Amzah, Jakarta, 2009, hlm.152.

³⁴ Nurliana, "Bank ASI Perspektif Hukum Islam", *Op. Cit.*, hlm. 9-10

³⁵ Wawancara dengan Syamsul Gianto, pada 4 Juni 2022 pukul 11.00 WIB.

³⁶ Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah*, Jilid III, Dar al-Fikr, Beirut, 1983, hlm. 66.

berkembang banyak yang melarang program tersebut karena hambatan budaya, infrastruktur dan agama.

Sejauh yang tercatat, ASI yang dikumpulkan dan disalurkan oleh bank ASI berasal dari donor dengan akad hibah. Namun tidak menutup kemungkinan bahwa bank ASI beroperasi dengan sistem jual beli ketika kebutuhan ASI terhadap bank ASI mulai meningkat dan menjadi lahan bisnis. Persoalan tersebut menuntut kalangan muslim supaya adanya bank ASI tidak menimbulkan dampak moral dan hukum bagi umat muslim. Untuk memudahkan *istinbath* mengenai hukum bank ASI, maka perlu diletakkan persoalan bank ASI dalam ranah hukum Islam. Persoalan bank ASI tersebut apakah ditunjuk secara langsung oleh petunjuk (*dalalah*) *nass* secara eksplisit (*mantuq*), secara tidak eksplisit atau *maafhum*, atau dideduksikan dari kasus-kasus lain yang mendapat petunjuk dari *nass* baik *qiyas* terhadap kasus yang sudah ada hukum dan dalilnya, disimpulkan dari kaidah dan *dlabit* (kaidah spesifik) hukum atau melalui analogi terhadap keputusan hukum yang telah ada (*ilhaq*/yurisprudensi).³⁷

Penulis berpendapat bahwa bank ASI diperbolehkan karena lebih banyak manfaatnya yaitu untuk mempermudah seorang ibu yang tidak dapat memberikan ASI-nya dengan suatu alasan tertentu untuk mendapatkan donor ASI demi kelangsungan hidup bayinya mengingat kandungan dalam ASI sangat luar biasa dan tidak bisa digantikan dengan susu formula, karena cukup dari ASI saja sudah terpenuhi semua yang dibutuhkan bayi. Indonesia merupakan negara dengan mayoritas masyarakatnya muslim bisa mencontoh negara Iran sebagai negara muslim yang memiliki bank ASI. Iran telah menemukan cara untuk bank ASI dapat dijalankan melalui transparansi dan ijin dari pemimpin tertinggi di Iran Ayatollah Ali Khamenei juga sebagai pemimpin spiritual. Iran dapat menemukan cara membuat bank ASI bekerja, dengan menganggap saudara susuan terjadi jika bayi menyusu langsung dari payudara dan menyelesaikan setidaknya 15 kali menyusui. Di bank ASI Iran bayi biasanya diberikan dengan sendok, botol atau melalui tabung khusus. Khamenei mengeluarkan fatwa yang mengizinkan praktik bank ASI dengan alasan bayi tidak diberi ASI langsung dari payudara, saudara sepersusuan tidak terbentuk. Jadi menyumbangkan ASI dan memberi makan ASI yang disumbangkan tidak dilarang sama sekali. Keberhasilan Iran juga bergantung pada faktor lain yaitu dukungan dari para pemimpin agama negara itu.³⁸

³⁷ Ahwan Fanani, "Bank Air Susu Ibu (ASI) dalam Tinjauan Hukum Islam", *Jurnal Isbraqi*, Vol. 10 No. 1, 2012, hlm. 87.

³⁸ Sandy Ong, "An Islamic Tenet Called Milk Kinship Presents an Obstacle, but Iran and other Countries Show a Way Forward", <https://undark.org/2021/08/18/in-muslim-countries-a-push-for-donor-breast-milk/>, diakses pada 05 September 2022 pukul 05.34.

Sebelumnya pemerintah harus berbicara dengan para pemimpin daerah sekaligus para ulama untuk menyelesaikan masalah kekerabatan akibat persusuan karena menurut penulis hal ini sangat penting.

Mengingat pemberian ASI sangat penting diberikan kepada bayi karena kandungan nutrisi yang sangat dibutuhkan untuk tumbuh kembang yang optimal, untuk kesehatan dan kelangsungan hidup bayi. Selain itu ASI telah terbukti dapat meningkatkan kesehatan dan kesejahteraan ibu dan bayi maka Mughni Labib berpendapat bahwa adanya bank ASI itu penting dan sangat membantu bagi ibu yang tidak dapat memberikan ASI untuk bayinya meskipun nanti akan banyak kontroversi soal *nasab*, budaya maupun ekonomi namun hal tersebut tidak perlu dirisaukan dengan melihat begitu pentingnya ASI bagi kehidupan bayi. Dengan begitu ASI merupakan kemaslahatan untuk bayi maka kaidah yang sesuai yaitu *al-masyaqqah tajlibu at-taisir*.

Hukum Islam yang tidak dijelaskan dalam al-Quran dan Hadis secara langsung dan baru bisa diketahui setelah terjadi penggalan lewat *ijtihad*. Maka dikenal sebutan dalam *fiqh* suatu istilah *dzanni* dan *ijtihad* sehingga berpengaruh pada penerapan hukumnya yang harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi bahkan harus sejalan dengan perkembangan zaman untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang dialami oleh *mukallaf*. Kesulitan dan kesukaran yang menjadi permasalahan menuntut adanya penetapan hukum untuk mencapai kemaslahatan dan kepastian hukum guna menjawab permasalahan yang terjadi.³⁹

Al-masyaqqah tajlibu at-taisir mempunyai arti bahwa kesulitan itu mengharuskan kemudahan. Secara etimologis *al-masyaqqah* adalah kelelahan, kepayahan kesulitan atau kesukaran sebagaimana dalam QS. An-Nahl ayat 7: “Dan Ia mengangkat beban-bebanmu ke suatu negeri yang kamu tidak sanggup mencapainya kecuali dengan susah payah. Sungguh Tuhanmu Maha Pengasih lagi Maha Penyayang.” *Tajlib* berarti mendatangkan atau menghadirkan. Sedangkan *at-Taisyir* secara etimologi berarti kemudahan. Jadi dapat disimpulkan bahwa kaidah ini masuk dalam kemudahan yang disyariatkan oleh agama Islam bagi umat *mukallaf* dengan syariat Islam. Kemudahan adalah suatu hukum yang telah ditetapkan oleh Allah SWT dalam rangka keringanan bagi umat muslim ketika dalam kondisi-kondisi tertentu.⁴⁰

Dalam sebuah hadis yang diriwayatkan oleh Bukhari, Nabi SAW bersabda yang artinya: “Agama itu memudahkan, agama yang disenangi Allah adalah agama yang benar dan mudah.” (HR. Bukhari dari Abu Hurairah). Jadi dapat disimpulkan

³⁹ Zulhamdi, “al-Masyaqqah Tajlibut Taysir (Kesulitan Mendatangkan Kemudahan)”, *Jurnal Syarah*, Vol. 10 No. 2, 2021, hlm 236.

⁴⁰ Eja Armaz Hardi, “Kaidah al-Masyaqqah Tajlibu at-Taisir dalam Ekonomi Islam”, *Jurnal Nizham*, Vol. 06 No. 02, 2018, hlm. 101.

bahwa makna dari kaidah *Al-masyaqqah tajlibu at-taisir* adalah bahwa hukum-hukum yang sudah ditentukan teks (*nash*) di dalam penerapannya apabila ada sebab-sebab kesulitan dan kesukaran bagi umat Islam dalam peribadatan, maka syariat meringankannya sehingga *mukallaf* mampu melaksanakannya tanpa kesulitan dan kesukaran.⁴¹

Penutup

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa: *pertama*, menurut beberapa pendapat, penyebab persusuan adalah menyusunya bayi secara langsung kepada ibu atau pendonor. Hal ini seperti pendapat Imam asy-Syafi'i berkata: "*Penyusuan tidaklah menyebabkan keharaman kecuali lima kali susuan yang terpisah.*" Sayyid Sabiq juga berpendapat bahwa persusuan yang mengakibatkan terjadinya pengharaman dalam pernikahan akibat terjadinya hubungan persusuan yang sempurna yaitu persusuan yang terjadi dengan cara bayi menyusui langsung ke payudara ibu. Dengan begitu, maka dapat disimpulkan bahwa sumber penyusuan yang menyebabkan sepersusuan itu adalah bayi menyusui langsung ke payudara ibu atau pendonor. Sedangkan ASI yang didapat dari bank ASI didapatkan dari beberapa ibu yang berbeda atau bahkan dicampur dan pemberian ASI kepada bayi menggunakan sendok, botol maupun tabung khusus. Bank ASI bertujuan untuk mempermudah bayi mendapatkan ASI yang ibunya tidak dapat memberikan ASI kepada bayinya karena alasan tertentu terutama bagi bayi yang lahir prematur karena bayi prematur diharuskan diberi ASI bukan susu.

Kedua, pemberian ASI sangat penting diberikan kepada bayi karena kandungan nutrisi yang sangat dibutuhkan untuk tumbuh kembang yang optimal, untuk kesehatan dan kelangsungan hidup bayi. Yusuf Al-Qardhawi menyatakan bahwa ia tidak menemukan alasan untuk melarang pendirian bank ASI asalkan bertujuan untuk mewujudkan *maslahat syar'iyah* yang kokoh dan untuk memenuhi kebutuhan yang harus dipenuhi, maka boleh untuk mendirikan bank ASI. Alasannya adalah bayi yang mengambil ASI dari bank ASI tidak dapat menjadi mahram bagi wanita yang memiliki ASI, karena susuan yang diharamkan adalah jika dia menyusui langsung dengan mengisap langsung pada wanita yang memiliki ASI, sebagaimana bayi menyusui pada ibunya.

⁴¹ Zulhamdi, "al-Masyaqqah Tajlibut Taysir (Kesulitan Mendatangkan Kemudahan)", *Jurnal Syarah*, Vol. 10 No. 2, 2021, hlm. 238.

Daftar Pustaka

Buku

- Abdurrahman, Syaikh *Taisir Al-Karimir Rahman Fi Tafsir Kalam Al-Mannan*, Daarus Salam, 2002.
- Astuti, Sri. *Asuhan Kebidanan Nifas & Menyusui*, Erlangga, Jakarta, 2015.
- Azzam, Abdul Aziz Muhammad, dan Abdul Wahab Sayyed Hawwas, *Fiqh Munakahat Khitbah, Nikah, dan Talak*, Amzah, Jakarta, 2009.
- Ghozali, Abdul Rahman, *Fiqh Munakahat*, Kencana, Jakarta, 2008.
- Hamid, Nadjib, *Fiqh Kekinian*, Hikmah Press, Surabaya, 2016.
- Hasan, M. Ali. *Masail Fiqhiyah Al-Haditsah pada Masalah-Masalah Kontemporer Hukum Islam*, Cetakan Kedua, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Muchtar, Masrudi. *Bidan dan Dinamika Hukum Kesehatan Reproduksi Di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2014.
- Nugroho, Taufan. *Buku Ajar Asuhan Kebidanan Nifas (Askeb 3)*, Cetakan Pertama, Nuha Medika, Yogyakarta, 2014.
- Qardhawi, Yusuf, *Fatwa-fatwa Islam Kontemporer*, Jilid II, diterjemahkan Abdul Hayi al-Kattani dkk, Gema Insani Press, Jakarta, 2002.
- Qur'an Karim dan Terjemahan Artinya, Terjemah, Zaini Dahlan, Cetakan Kesebelas, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- Sabiq, Sayyid, *Fikih Sunnah*, Dar al-Fikr, Beirut, 1893.
- Wahbah Zuhaili, Wahbah, *Fiqh Islam Wadilatuhu Jilid 9*, Gema Insani, Jakarta, 2011.

Tesis

- Bintang Alfiah, "Eksistensi Bank ASI (Air Susu Ibu) dan Implikasi Hukum Rada'ah (Studi Kompraratif Ijtihad Yusuf al-Qardawi dan Wahbah al-Zuhaili)", *Skripsi*, Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Syakh Nurjati Cirebon, (2013).

Jurnal

- Baiduri, "Bank Air Susu Ibu (ASI) dalam Perspektif Hukum Islam", *Maslahah*, Vol. 8 No. 1, (2017).
- Eja Armaz Hardi, "Kaidah al-Masyaqqah Tajlibu at-Taisir dalam Ekonomi Islam", *Jurnal Nizham*, Vol. 06 No. 02, 2018.
- Kurniatul Lailiyah, "Pandangan Yusuf Qardhawi tentang Bank ASI", *Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Negeri Sunan Ampel*, Surabaya, (2018).
- Nurliana, "Bank ASI Perspektif Hukum Islam", *Jurnal Al-Himayah* Volume 4 Nomor 1 Maret 2020.
- Sabri Fataruba, "Donor Air Susu Ibu (ASI) dan Permasalahan Hukumnya serta Upaya Pencegahan Terjadinya Hubungan Kemahraman", *SASI*, Vol. 25 No.1, (2019)

Zulhamdi, "Al-Masyaqqah Tajlibut Taysir (Kesulitan Mendatangkan Kemudahan", *Jurnal Syarah*, Vol. 10 No. 2, (2021).

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2012 tentang Pemberian ASI Eksklusif.

Fatwa

Fatwa Majelis Ulama Indonesia No. 28 Tahun 2013 tentang Seputar Donor ASI.

Website

Dwi Sukmanila Sayska, Mahasiswa Doktoral PTIQ-PKUMI, "Hukum Bank ASI (Air Susu Ibu) dalam Islam", <https://tafsiralquran.id/hukum-bank-asi-air-susu-ibu-dalam-islam/>, diakses pada 14 Agustus 2022 pukul 16.00.

Anonim, <http://www.idai.or.id/artikel/klinik/asi/donor-asi>, "Donor ASI", Diakses pada Senin 13 April 2020.

Implementasi Asas Partisipatif Dalam Pembangunan Pariwisata Halal Di Kabupaten Lombok Utara (Studi Peran Masyarakat Adat Bayan)

Sulava Sururi Ramadhani

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia

Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia

sulavasuradha@gmail.com

Abstract

The problem of the economic development in Indonesia lies in the local wisdom-based tourism sector that has not been implemented optimally. The lack of empowerment of the indigenous peoples in their regional economic development is exacerbated by the lack of regulations in the regions. This research focuses on studying the role of law in economic development based on local wisdom of indigenous peoples in Bayan District, North Lombok Regency. This is an empirical legal research (socio legal research) which analyzes facts obtained from observations in the field to find out how the law is actually implemented in the field. This study concludes that the Bayan indigenous people in Bayan District, North Lombok Regency have an active role in economic development in their area, so that regional regulations are needed that are synchronous and do not overlap with other policies and empower local communities so that development goes hand in hand with preserving natural resources. This is in order to specifically regulate the Indonesian economy based on local wisdom as a form of the economic development of the people based on Pancasila.

Key Words: Local wisdom; culture; economic development

Abstrak

Persoalan pembangunan ekonomi Indonesia pada sektor pariwisata berbasis kearifan lokal masih belum dapat dilaksanakan secara optimal. Kurangnya pemberdayaan masyarakat adat dalam pembangunan ekonomi daerahnya diperparah dengan minimnya regulasi di daerah. Penelitian ini memfokuskan kajian pada bagaimana peran hukum dalam pembangunan ekonomi berbasis kearifan lokal masyarakat adat di Kecamatan Bayan Kabupaten Lombok Utara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris (*socio legal research*) yang menganalisis fakta-fakta yang diperoleh dari hasil observasi di lapangan untuk mengetahui bagaimana senyatanya hukum dijalankan di lapangan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa masyarakat adat Bayan di Kecamatan Bayan Kabupaten Lombok Utara memiliki peran aktif dalam pembangunan ekonomi di wilayahnya, sehingga perlu regulasi di daerah yang sinkron dan tidak tumpang tindih dengan kebijakan lainnya serta memberdayakan masyarakat lokal agar pembangunan berjalan seiring dengan pemeliharaan sumber daya alam. Hal ini dalam rangka mengatur secara spesifik perekonomian Indonesia berbasis kearifan lokal sebagai wujud pembangunan ekonomi kerakyatan berdasarkan Pancasila.

Kata-kata Kunci: Kearifan lokal; masyarakat adat; pembangunan ekonomi

Pendahuluan

Keberadaan dan hak masyarakat adat memerlukan bangunan supra-politik yang keberadaannya melampaui dan menanungi keberadaan kelompok-kelompok sosial politik masyarakat adat, yaitu negara.¹ Dalam pembentukan hukum negara, kebiasaan-kebiasaan yang hidup dalam masyarakat ini menjadi salah satu bahan pertimbangan penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hukum adat sebagai hukum yang dibangun berdasarkan paradigma atau nilai-nilai yang mengandung keharmonisan, keselarasan, keutuhan menentukan corak, sifat, karakter hukum adat.²

Pembangunan merupakan proses pembaharuan yang terencana dan dilaksanakan dalam tempo yang relatif cepat dimana di dalamnya terdapat proses perubahan yang mencakup seluruh sistem sosial. Pembangunan membawa kemajuan teknologi dan ilmu pengetahuan, pertumbuhan ekonomi dan sebagainya. Indonesia memiliki sektor pariwisata yang sangat menjanjikan bagi pembangunan ekonomi. Pariwisata mengalami peningkatan nilai devisa setiap tahunnya, selalu konsisten menjadi salah satu penyumbang devisa terbesar bagi negara di bawah sektor pertambangan dan kelapa sawit. Dampak lingkungannya pun minim dibanding pertambangan dan kelapa sawit. Objek pariwisata khas Indonesia adalah Adat Budaya Indonesia. Akan tetapi, pariwisata Indonesia tercoreng oleh hal seperti pungli, eksploitasi sumber daya alam, rawan tindak kejahatan, tata kelola tidak ramah lingkungan, akses mobilitas tidak memadai, sistem retribusi daerah tidak jelas, dan sebagainya. Wisata keadatan dan masyarakat adat memiliki pesonanya sendiri dalam memikat hati para wisatawan. Keterlibatan masyarakat adat baik dalam perumusan kebijakan maupun pelaksanaannya terbukti sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pembangunan ekonomi sektor pariwisata dan pengelolaan lingkungan yang baik sesuai dengan tata aturan adat setempat.

Pemberdayaan masyarakat adat dalam pembangunan ekonomi baik sebagai bagian dalam perumusan kebijakan ataupun sebagai pelaksana kebijakan itu sendiri sangatlah krusial. Sebuah kebijakan khusus mengenai hal ini harus segera direalisasikan oleh pemerintah daerah. Sebab, seringkali dalam realitanya terjadi benturan antara masyarakat adat dengan pemerintah dalam hal pengelolaan kawasan pariwisata berbasis kearifan lokal.

Kabupaten Lombok Utara yang merupakan tempat bermukim masyarakat adat Bayan³ belum memiliki aturan khusus mengenai kawasan pariwisata dan

¹ Reza. A. A Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 55.

² Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1987, hlm. 30-31.

³ Penyebutan masyarakat hukum adat Sasak yang bermukim di Kabupaten Lombok Utara.

masih mengacu pada Peraturan Daerah Lombok Barat. Padahal aturan ini sangat diperlukan dalam rangka menjadi acuan dan arahan bagi semua pihak terkait di sektor pariwisata di kawasan Lombok Utara agar kesemuanya menjadi jelas tata pelaksanaannya.

Masyarakat Adat Bayan dalam kesehariannya sangat bergantung pada alam dan masih tradisional. Pemanfaatan sumber daya alam untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari benar-benar diperhatikan oleh masyarakat adat Bayan. Sebab, alam akan murka apabila terjadi hal-hal yang salah dalam pemanfaatan dan pengelolaannya. Hal tersebut terwujud dalam bentuk bencana alam. Bagian inti kebudayaan ialah nilai-nilai dan konsep-konsep dasar yang menjadi pedoman dalam setiap pengambilan keputusan dan tindakan apa yang akan dilakukan.

Menggali dan menanamkan kembali kearifan lokal dapat dikatakan sebagai gerakan nilai yang berbasis kebudayaan daerah sendiri sebagai bagian upaya membangun ciri khas kedaerahan, yang melahirkan langkah-langkah strategis nyata dalam memberdayakan dan mengembangkan potensi (sosial, budaya, ekonomi, politik dan keamanan) daerah secara optimal serta sebagai filter dalam menyeleksi berbagai pengaruh budaya dari luar. Kearifan lokal sebagai strategi utama dalam perbaikan ekonomi di masa depan khususnya ekonomi berkelanjutan sangatlah tepat.⁴ Sebab masyarakat mengetahui lebih jauh apa yang harus dilakukan dan dibutuhkan dalam melakukan kegiatan ekonomi sesuai dengan potensi yang dimiliki daerahnya masing-masing.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana implementasi asas partisipatif dalam pembangunan pariwisata halal di Kabupaten Lombok Utara?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian yakni untuk mengetahui peran hukum dalam pembangunan ekonomi berbasis kearifan lokal masyarakat adat di Kecamatan Bayan Kabupaten Lombok Utara.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian empiris (*socio legal research*) yang mengkaji dan menganalisa fakta-fakta yang diperoleh dari hasil penelitian dan

⁴ Mubarak dan Hasyim, *Buku Ajar II Manusia, Akhlak, Budi Pekerti dan Masyarakat*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 42-43.

observasi di lapangan untuk mengetahui bagaimana senyatanya hukum dijalankan di lapangan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Tiap wilayah di Indonesia memiliki kesatuan masyarakat yang sudah mendiami beberapa wilayah Indonesia sejak lama bahkan sebelum negara ini ada. Kesatuan masyarakat ini memiliki sistem kebudayaan, memiliki kekayaan, mendiami wilayah tertentu, dipimpin oleh seseorang atau beberapa orang yang dipandang memiliki kewibawaan dan kekuasaan, memiliki hukum adatnya masing-masing serta tidak mempunyai keinginan untuk memisahkan diri dalam tatanan kehidupan bermasyarakatnya serta memiliki hubungan yang kuat dengan sumber daya alam di tempat tinggalnya.⁵ Sekelompok atau kesatuan masyarakat ini dikenal dengan masyarakat hukum adat. Terdapat beberapa istilah lain untuk menyebut masyarakat hukum adat, yakni:⁶ Persekutuan hukum; *Indigenous people*; *Rechtsgemeenschap*; *Adatrechgemenschap*; Masyarakat adat; Masyarakat tradisional; Masyarakat terasing, dan Masyarakat lokal.

Menurut para tokoh adat yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), masyarakat adat sebagai kelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.⁷ Menurut Hazairin dalam Soekanto,⁸ masyarakat hukum adat adalah kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya. Bentuk hukum kekeluargaannya (patrilineal, matrilineal, atau bilateral) mempengaruhi sistem pemerintahannya terutama berlandaskan atas pertanian, peternakan, perikanan dan pemungutan hasil hutan dan hasil air, ditambah sedikit dengan perburuan binatang liar, pertambangan dan kerajinan tangan. UUD NRI Tahun 1945 adalah konstitusi HAM, yang secara substantif merupakan bentuk jaminan terhadap HAM dalam konteks fungsi kodratinya *to constitute a government*.⁹ Keberadaan masyarakat hukum adat mendapat perlindungan secara yuridis sebagaimana diatur dalam Konstitusi Pasal 18B ayat

⁵ Dominikus Rato, *Pengantar Hukum Adat*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2009, hlm. 82.

⁶ Siti Hapsah Isfardiyana, *Hukum Adat*, UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 75-76.

⁷ Abdurrahman, *Laporan Draf Pengkajian Hukum tentang Mekanisme Pengakuan Pembinaan Hukum Nasional Kemnterian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia*, Jakarta, hlm. 14.

⁸ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 27.

⁹ Titon Slamet Kurnia, *Konstitusi HAM*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 175.

(2). Kemudian diberikan perlindungan yang lebih kuat lagi dalam Pasal 28I spesifik menyangkut soal HAM.¹⁰

Masyarakat adat memiliki kearifan lokal yang sangat tinggi. Tingkat pengetahuan mengenai kehidupan yang luar biasa serta sistem sosial-ekonomi yang apik. Namun dalam kenyataannya sering terjadi pertentangan antara budaya masyarakat adat yang mengacu pada keseimbangan alam dan sistem produksi yang lebih menekankan pada ekonomi subsistem dengan kebijakan pemerintah yang eksploitatif terhadap sumber daya alam. Pertumbuhan dan perkembangan perekonomian Indonesia dilakukan secara makro dengan mengutamakan pertambangan, perkebunan skala besar, *logging*, dan lain sebagainya sebagai sumber utama pembangunan nasional. Pemerintah dan media *mainstream* menciptakan sebuah citra tentang budaya masyarakat adat yang terkesan terbelakang, kuno, tidak beradab, primitif dan berbagai stigma negatif lainnya.

Pengelolaan terhadap sumber daya alam merupakan salah satu hak ekonomi, sosial dan budaya yang melekat erat pada setiap manusia sejak dilahirkan. Karenanya, hak ini dapat dikategorikan sebagai "hak alamiah" atau "hak bawaan" yang melekat secara kodrati pada diri setiap individu. Menurut teori *Common Property*, sumber daya alam yang ada di bumi ini merupakan sumber daya yang bebas dan terbuka untuk siapa saja serta dapat dimiliki bersama, yang mana setiap individu dapat mengambil bagian dan berusaha memaksimalkan keuntungan yang didapat dari pengelolaan sumber daya alam tersebut. Awalnya, tidak ada aturan yang menghalangi siapapun untuk mengeksploitasi sumber daya alam secara maksimal. Namun, ketika semua orang berupaya memaksimalkan pemanfaatan sumber daya alam, maka sumber daya alam tersebut menjadi berkurang, bahkan bisa habis. Maka dari itu perlu adanya pengaturan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam, dimana masyarakat adatlah yang selama ini mengaturnya dengan kearifan lokal yang dimilikinya.¹¹

Perkembangan hukum dan pembangunan dapat diketahui dari upaya *United States Agency for International Development* (USAID) dan lembaga seperti *Ford Foundation* atau sejenisnya dalam memberikan pengaruh serta memperkenalkan pembangunan ekonomi dan pembangunan infrastruktur kepada negara-negara berkembang. Pemberian bantuan dalam rangka modernisasi hukum pada negara-negara baru dan hukum yang modern itu

¹⁰ Lihat Pasal 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹¹ Mohammad Mulyadi, "Pemberdayaan Masyarakat Adat Dalam Pembangunan Kehutanan (Studi Kasus Komunitas Battang Di Kota Palopo, Sulawesi Selatan)", *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan* Vol. 10 No. 4, 2013, hlm. 228-229.

diperlukan untuk mempromosikan pembangunan ekonomi. Bantuan dan pembiayaan yang sedemikian fantastis ini digelontorkan sebab ada anggapan bahwa hukum modern akan memberi pengaruh pada pembangunan ekonomi, sebab hukum modern itu menyediakan fasilitas dan ruang pada perencanaan ekonomi sebagai sarana yang tepat untuk membangun masyarakat.¹²

Pariwisata merupakan salah satu sektor pembangunan ekonomi yang menjanjikan di Indonesia. Terdapat berbagai destinasi wisata yang beragam, di antaranya adalah wisata historis, wisata alam, bahari, kuliner, maupun wisata budaya. Sektor pariwisata setiap tahunnya selalu konsisten menjadi salah satu penyumbang devisa terbesar bagi negara di bawah sektor pertambangan dan kelapa sawit. Nilai devisanya pun meningkat setiap tahunnya.¹³ Selain itu, pariwisata juga merupakan sektor pembangunan ekonomi yang dampak lingkungannya lebih minim dibanding pertambangan dan industri kelapa sawit. Pengunjung wisatawan mancanegara ke Indonesia juga meningkat sejak 2006 silam.¹⁴ Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi Indonesia melalui sektor pariwisata memiliki peluang yang besar. Salah satu objek pariwisata khas yang dimiliki Indonesia adalah masyarakat adat dan budaya Indonesia sebagai pariwisata berbasis budaya dan kearifan lokal.

Asas Partisipatif dalam Penyelenggaraan Pariwisata Halal

Perda tentang pariwisata halal ini diterbitkan pasca dinobatkannya Lombok sebagai destinasi pariwisata halal terbaik pada acara *The World Halal Travel Summit/Exhibition 2015 (WHTS15)* di Abu Dhabi, Uni Emirat Arab.¹⁵ Perda ini dibentuk untuk memberikan pedoman kepada para pengelola pariwisata di Lombok dalam memberikan pelayanan terhadap wisatawan. Pada Pasal 5 disebut terdapat 6 (enam) hal yang diatur dalam Perda ini, yaitu destinasi, pemasaran dan promosi, industri, kelembagaan, pembinaan dan pengawasan, dan pembiayaan. Perda ini benar-benar mengakomodir peran masyarakat dalam pembangunan pariwisata di daerahnya. Misalnya pada pembahasan kedua pada ruang lingkup pertama yaitu destinasi, diatur ketentuan khusus dalam pemberdayaan dan peran serta masyarakat.¹⁶ Pemerintah melibatkan masyarakat asli kawasan tersebut baik dalam perumusan kebijakan yang terkait dengan kepariwisataan, usaha yang dapat dikembangkan, serta pengelolaan kawasan daerah itu sendiri melalui kesadaran masyarakat. Kesadaran masyarakat atas

¹² Jenni Kristiana Matuankotta, "Peran Aktif Masyarakat Hukum Adat Dalam Pembangunan Ekonomi", *Jurnal SASTI* Vol. 24 No. 2, 2018, hlm. 106-107.

¹³ Renstra Kemenpar 2015-2019, Vol. 5.

¹⁴ Data Kemenparekraf 2013.

¹⁵ Penjelasan Perda Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal.

¹⁶ Pasal 7 Perda Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal.

pengelolaan kawasan wisata, tentu tidak perlu diragukan lagi. Budaya leluhur, telah menjadi batas paling keramat dalam pengelolaan kelestarian kawasan wisata oleh masyarakatnya.

Pembangunan ekonomi berbasis pariwisata halal membutuhkan partisipasi masyarakat. Hal tersebut sebagaimana diatur di dalam Pasal 4 Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pariwisata halal salah satunya berdasarkan asas partisipatif. Dengan begitu keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pariwisata halal sangat dibutuhkan.

Pembangunan ekonomi berbasis pariwisata menjadi lebih tertata sehingga menciptakan suasana yang kondusif serta nyaman bagi para pelaku bisnis di sektor pariwisata ini. Sistem retribusi pun menjadi jelas dan semakin menekan angka “pungli” yang sering terjadi di berbagai kawasan wisata. Keterlibatan langsung masyarakat adat setempat dalam pembuatan peraturan ini berdampak pada terpenuhinya kebutuhan di setiap daerah wisata dan tata cara pengelolaannya menjadi ideal.¹⁷ Kebijakan pemerintah dalam membentuk Perda atas pengukuhan Lombok sebagai destinasi wisata halal ini telah berdampak secara signifikan pada jumlah wisatawan yang datang berkunjung ke Lombok. Pada tahun 2016, wisatawan yang berkunjung ke Lombok meningkat menjadi 3.094.457 wisatawan, dari yang awalnya hanya 2.210.527 wisatawan.¹⁸ Hal ini mengakibatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat jauh meningkat dan kesejahteraan hidup dapat diwujudkan dengan lebih baik.

Masyarakat Adat Bayan sangat kuat memegang kepercayaan yang dianutnya yang berhubungan erat dengan mitologi. Hal ini menjadi dasar yang kuat dalam menjaga kelestarian alam dan keberlanjutannya, karena alam dan seluruh isinya dianggap sebagai milik leluhurnya yang senantiasa memantau agar penggunaan sumber daya alam sehemat mungkin sekedar untuk memenuhi kebutuhan hidup dan memikirkan mereka yang akan hidup. Hal ini merupakan wujud dari kesadaran dan kearifan lokal masyarakat adat setempat dalam pengelolaan dan perlindungan serta pelestarian lingkungan hidup sebagai modal dasar bagi pembangunan ekonomi melalui pemberdayaan masyarakat hukum adat.¹⁹

Adat istiadat sebagai kearifan lokal masyarakat adat Bayan merupakan modal dan bentuk pengelolaan serta perlindungan lingkungan hidup di tingkat

¹⁷ Hasil wawancara dengan Arnowadi, Kepala Bidang Pariwisata dan Kesenian Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Lombok Utara.

¹⁸ BPS, <https://ntb.bps.go.id/dynamic/table/2017/06/07/155/banyaknya-kunjungan-wisatawan-ke-provinsi-nusa-tenggara-barat-2009---2016.html>, diakses pada 25 februari 2020 pukul 00.02.

¹⁹ Hasil wawancara dengan Raden Jambianon.

daerah, dimana pembangunan ekonomi harus seiring sejalan dengan fungsi lingkungan hidup. Sebagai konsekuensinya, kebijakan atau program pembangunan harus dijiwai oleh kewajiban melakukan pelestarian lingkungan hidup dan mewujudkan tujuan pembangunan pemberdayaan masyarakat hukum adat melalui pembangunan ekonomi secara berkelanjutan (*sustainable development*).

Peran Masyarakat Bayan dalam Pembangunan Pariwisata Halal di Kabupaten Lombok Utara

Maman Djumantri²⁰ menyatakan bahwa secara umum pembangunan tak lain ialah sebuah proses pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan agar kebutuhan hidup lahir dan batin dapat terpenuhi sehingga kesejahteraan dapat terwujud. Terlepas dari proses dan tata cara pelaksanaannya, tujuan akhir pembangunan Indonesia adalah kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pembangunan ini ditujukan dan meliputi seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali termasuk masyarakat tradisional atau masyarakat adat. Norma dan hukum tradisional yang ada dalam kesatuan masyarakat adat Indonesia dikenal dengan "hukum adat". Menurut Van Apeldoorn²¹ perkataan adat merupakan peraturan tingkah laku. Peraturan tingkah laku yang ini kemudian digunakan sebagai adat-istiadat secara turun temurun yang dianut oleh masyarakat tradisional dan akan terus diwariskan kepada keturunan-keturunan mereka selanjutnya.

Keluarnya *Rio Declaration on Environment and Development* sebagai hasil dari *Earth Summit di Rio de Janeiro* pada 1992 menjadi salah satu peristiwa penting terkait dengan pengakuan dan penguatan masyarakat hukum adat. Prinsip ke-22 menyatakan bahwa masyarakat hukum adat berperan penting dalam pengelolaan dan pembangunan lingkungan hidup karena pengetahuan dan praktik tradisional mereka. Oleh sebab itu, negara harus mengenal dan mendukung penuh entitas, kebudayaan dan kepentingan mereka serta memberikan kesempatan untuk berpartisipasi aktif dalam pencapaian pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) seperti yang sudah diterapkan di banyak negara Eropa yang minim akan sumber daya alam. Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang hak-hak masyarakat hukum adat²² merupakan deklarasi yang disahkan oleh Majelis Umum Perserikatan

²⁰ H. Maman Djumantri, *Ruang Untuk Masyarakat Lokal Tradisional (Masyarakat Adat) Semakin Terpinggirkan*, Yogyakarta, 2008, hlm. 1.

²¹ Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradya Paramita, Jakarta, 1978, hlm. 42.

²² https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf, diakses pada 20 Februari 2019, pukul 22.37 WIB.

Bangsa-Bangsa di Markas PBB di New York pada hari Kamis, 13 September 2007. Melalui deklarasi ini pula, PBB menegaskan bahwa mereka mempunyai peran penting dan berkelanjutan untuk memajukan dan melindungi hak-hak masyarakat hukum adat.

Keberadaan masyarakat hukum adat diakui eksistensinya oleh negara dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Selanjutnya ketentuan ini pun mempersyaratkan pengakuan dan penghormatan tersebut yaitu selama masyarakat hukum adat masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat yang berlangsung secara terus menerus. Pengetahuan mendalam masyarakat adat mengenai alam dan seisinya sudah berkembang dalam kurun waktu yang lama seiring dengan perkembangan peradaban manusia dimana pada prosesnya masyarakat adat mendapat banyak pengetahuan dan tata nilai tradisional hasil dari proses adaptasi dengan alam dan lingkungannya.²³

Pemanfaatan, penggunaan dan pengelolaan sumber daya alam dan kelestarian lingkungan, didasarkan pada pengetahuan lokal masyarakat adat (*indigenous knowledge*) yang mana jauh lebih baik daripada pengetahuan modern yang berkembang sekarang ini. Pengetahuan lokal tersebut kemudian diwariskan kepada keturunannya selanjutnya.²⁴ Kearifan lokal atau pengetahuan lokal ini memiliki ciri khasnya sendiri yang berakar pada budaya suatu masyarakat yang dijadikan dasar dalam pemanfaatan dan pengelolaan alam misalnya pertanian, kesehatan, konsumsi, pendidikan, dan beragam kegiatan lainnya. Kemampuan dalam memaknai kearifan lokal oleh individu, masyarakat dan pemerintah yang direalisasikan dalam cara berpikir, gaya hidup dan kebijakan secara berkesinambungan dalam rangka pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan.²⁵

Pengakuan yuridis atas keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak yang melekat padanya diberikan oleh beberapa Undang-Undang. Beberapa di antaranya dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (30) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa kearifan lokal merupakan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tatanan hidup masyarakat untuk antara lain melindungi dan mengelola lingkungan hidup secara lestari. Selanjutnya Pasal 67 ayat (1B) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa masyarakat hukum adat diakui keberadaannya dan berhak melakukan kegiatan

²³ Nandi Kosmaryandi, "Kajian Penggunaan Lahan Tradisional Minangkabau Berdasarkan Kondisi Tanahnya (Study of Minangkabau Traditional Landuse Based on Its Soil Condition)", *Jurnal Media Konservasi* Vol. 10 No. 2, 2005, hlm. 77-81.

²⁴ H. Maman Djumantri, *Op. Cit.*, hlm. 2.

²⁵ Abdul Mukti, *Beberapa Kearifan Lokal Suku Dayak Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam*, Brawijaya, Malang, 2010, hlm. 1.

pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang. Dalam Pasal 61 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Pemerintah mengakui, menghormati dan melindungi hak-hak masyarakat adat, masyarakat tradisional dan kearifan lokal atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang telah dimanfaatkan secara turun temurun dan dijadikan acuan dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang berkelanjutan.

Provinsi Nusa Tenggara Barat terdiri atas dua buah pulau, yakni Pulau Lombok dan Pulau Sumbawa dengan memiliki sepuluh kota/kabupaten. Suku Sasak yang mendiami sebagian besar wilayah Pulau Lombok dan tersebar di beberapa kota/kabupaten yang ada. Beberapa tahun belakangan ini, Lombok ditetapkan menjadi Kota Tujuan Wisata Halal Terbaik di dunia atau *World's Best Halal Tourism Destination* dalam ajang pariwisata bergengsi tingkat dunia *World Halal Travel Summit 2015* yang digelar di The Emirates Palace Ballroom, Abu Dhabi, Uni Emirat Arab (UEA).²⁶

Kabupaten Lombok Utara (KLU) merupakan salah satu kabupaten termuda di Provinsi NTB dan merupakan salah satu kabupaten yang menjadi destinasi wisata favorit. Pariwisata merupakan sektor yang sangat berpengaruh bagi pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Lombok Utara. Selain wisata alam, wisata ke berbagai destinasi tradisional juga sangat diminati oleh para wisatawan lokal maupun mancanegara. Keadatan dan tradisi di Kabupaten Lombok Utara juga masih dijaga keasliannya. Masyarakat hukum adat di Kabupaten Lombok Utara menggunakan adat Bayan dalam menjalankan kehidupan sehari-harinya, sehingga secara singkat masyarakat hukum adat Sasak di Kabupaten Lombok Utara dapat disebut sebagai masyarakat adat Bayan.²⁷

KLU yang beribukota di Kota Tanjung terdiri atas lima kecamatan yakni Kecamatan Pemenang, Kecamatan Tanjung, Kecamatan Gangga, Kecamatan Kayangan, dan Kecamatan Bayan, dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2008 yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Lombok Barat. Secara geografis berada di kaki utara gunung Rinjani dengan luas 776,25 km² dan memiliki sejumlah obyek wisata yang cukup terkenal di antaranya yakni Gili Indah (Gili Trawangan, Gili Meno, dan Gili Air), air terjun Sendang Gila, dan lain-lain.²⁸ Ada berbagai macam suku bangsa yang mendiami kabupaten ini di antaranya Suku Sasak, Suku Bali, Suku Jawa, Suku Samawa, Suku Mbojo, dan

²⁶ Hasil wawancara dengan Arnowadi, Kepala Bidang Kebudayaan dan Kesenian Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Lombok Utara.

²⁷ Hasil wawancara dengan Raden Jambianon.

²⁸ Lombokutarakab.go.id/v1/profil-daerah/sejarah-singkat, diakses pada 9 Januari 2019, pukul 18.50 WIB.

beberapa suku-suku bangsa lainnya. Suku Sasak merupakan suku mayoritas dan suku asli yang mendiami wilayah KLU ini.

KLU sendiri memiliki wilayah yang berada di pesisir utara Pulau Lombok dan berada di wilayah kaki gunung rinjani sehingga kehidupan masyarakat sasak KLU sangat kaya akan sumber daya alam baik yang terdapat di darat maupun laut. Sebagian besar penduduknya berprofesi sebagai petani dan nelayan. Masyarakat adat Bayan sudah menjalankan nilai-nilai adat sejak dulu dan terus dijalankan hingga sekarang. Dalam menjalankan kehidupan pun masyarakat adat Bayan diatur oleh aturan adat. Mereka tetap menjalankan ritual adat, memiliki lembaga adat, struktur adat (dari *pembekel* atau pemangku adat hingga tukang masak dan yang bertanggung jawab atas kerbau dan hewan ternak lainnya), memiliki situs adat, memiliki hak kelola atas SDA di sekitar tempat mereka tinggal (masyarakat adat Bayan memiliki hak ulayat salah satunya atas Hutan Adat Manggala yang berada di wilayah Desa Bayan, Kecamatan Bayan) dan memiliki wilayah adatnya sendiri.²⁹

Realita yang ada sekarang, pemberdayaan masyarakat hukum adat melalui pembangunan ekonomi berbasis kearifan lokal, sistem pengelolaan lingkungan secara tradisional terbukti mempunyai nilai penting dalam perlindungan dan pelestarian lingkungan. Masyarakat adat Bayan dengan kearifan lokalnya sebagai bagian dari struktur pemerintahan negara, harus diposisikan sejajar dalam proses pembangunan. Artinya partisipasi aktif masyarakat adat harus direspon dan diakomodir secara positif oleh pemerintah. Masyarakat adat harus diberikan kebebasan untuk berkreasi sesuai potensi yang dimiliki, sehingga ada keseimbangan. Kebijakan pembangunan harus terintegrasi dengan tetap berbasis pada masyarakat adat yang mempunyai hukum adat dan aturannya sendiri, sebagai bagian dari sistem hukum nasional yang patut diakui eksistensinya.

Kehidupan sosial dan budaya masyarakat adat Bayan tidak terlepas dari hukum adat yang digunakan dalam upaya pengelolaan sumber daya alam guna memenuhi kebutuhan hidupnya dengan tidak mengabaikan pelestarian atas sumber daya hayati dan ekosistemnya. Salah satu bentuk pengelolaan dan perlindungan atas lingkungan hidup oleh masyarakat adat Bayan yakni adanya *awig-awig* dimana berisikan *pemali-pemali* yang mengatur segala hal yang erat kaitannya dengan kehidupan sosial masyarakat adat Bayan, terkhusus hubungan dengan alam. Termasuk kaitannya dengan pelanggaran, *pemali* atau larangan, hingga sanksi adat telah diatur dalam *awig-awig*. *Awig-awig* juga didukung

²⁹ Hasil wawancara dengan Raden Jambianon.

keberadaan oleh Peraturan Desa yang mengandung kekuatan hukum mengikat bagi Masyarakat Adat Bayan.³⁰

Pengaturan mengenai pemanfaatan sumber daya alam di hutan merupakan hal yang paling keras digaungkan dalam *awig-awig* ini. Tidak seorang pun diperbolehkan melakukan penebangan, pencabutan, dan pengerusakan terhadap pohon-pohon di dalam Hutan Adat Menggala. Pengambilan dan pemanfaatan flora dan fauna dalam kawasan hutan adat pun sangat diperhatikan, tidak boleh dilakukan sembarangan dalam rangka menjaga keseimbangan alam. Hal ini disebabkan adanya sumber mata air yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat adat Bayan di Kecamatan Bayan khususnya. Jika penebangan, pencabutan atau pengerusakan terhadap pohon di kawasan Hutan Adat Menggala dilakukan, maka akan berdampak pada sumber air yang menghidupi masyarakat di kawasan Bayan tersebut. Pun dengan pemanfaatan sumber daya yang ada di laut, masyarakat adat Bayan memanfaatkan hasil tangkapan di laut untuk sebatas pemenuhan konsumsi sehari-hari dan sebagian akan dijual di pasar tradisional.³¹

Kawasan Lombok yang sangat kental akan adat istiadat serta bersifat tradisional-religius ini membuat Pemerintah Daerah kemudian melihat ini sebagai peluang yang sangat menguntungkan dalam rangka bisnis dan pertumbuhan ekonomi. Sehingga Pemerintah Daerah menetapkan kawasan ini sebagai sentra pariwisata berbasis adat-religius. Terdapat dua kebijakan nyata yang diambil pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi berbasis pariwisata ini, yaitu menerbitkan Perda Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal dan menjalankan BUMDES.³²

Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) merupakan sebuah lembaga desa yang dasar pembentukannya diamanatkan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa. Pasal 1 ayat (6) dijabarkan bahwa BUMDES adalah usaha desa yang kepemilikan modal dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat. Pembangunan desa seringkali terlupakan sebab tersentralnya pembangunan di wilayah pusat. Hal ini memicu terjadinya urbanisasi besar-besaran yang mengakibatkan terpinggirkannya pembangunan desa. Padahal, setiap desa memiliki keistimewaannya masing-masing, yang mana keistimewaan ini dapat menjadi modal dalam pembangunan desa. Untuk itulah dibentuk BUMDES ini dengan tujuan dapat mengembangkan tiap-tiap potensi desa.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Hasil wawancara dengan Arnowadi, Kepala Bidang Pariwisata dan Kesenian Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Lombok Utara.

BUMDES ini sangat membantu perekonomian dan bisa dibilang berjalan dengan baik. Hal ini salah satunya dibuktikan dengan didirikannya beberapa BUMDES-Mart di 5 desa di 5 kecamatan, yaitu di desa Kayangan, Bayan, Gondang, Sokong, dan Pemenang Barat. Berkat adanya BUMDES-Mart ini, masyarakat memiliki pasar yang memadahi dalam memasarkan produknya, baik itu produk seni lokal, maupun produk-produk pertanian.³³

Penutup

Penelitian ini menyimpulkan bahwa Masyarakat Adat Bayan di Kecamatan Bayan Kabupaten Lombok Utara memiliki peran aktif dalam pembangunan pariwisata halal di Lombok Utara, sebagai implementasi dari asas partisipatif sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Perda Pariwisata Halal. Keterlibatan langsung masyarakat adat setempat dalam pembuatan peraturan ini berdampak pada terpenuhinya kebutuhan di setiap daerah wisata dan tata cara pengelolaannya menjadi ideal. Hal ini mengingat Kawasan Lombok yang sangat kental akan adat istiadat serta bersifat tradisional-religius ini membuka peluang pertumbuhan ekonomi, khususnya pembangunan pariwisata halal yang berdasar pada kearifan lokal masyarakat adat bayan, sehingga Pemerintah Daerah menetapkan kawasan ini sebagai sentra pariwisata berbasis adat-religius. Kebijakan pemerintah dalam membentuk Perda atas pengukuhan Lombok sebagai destinasi wisata halal ini telah berdampak secara signifikan pada jumlah wisatawan yaitu pada tahun 2016, wisatawan yang berkunjung ke Lombok meningkat dari 2.210.527 wisatawan menjadi 3.094.457 wisatawan, sehingga pertumbuhan ekonomi masyarakat jauh meningkat dan kesejahteraan hidup dapat diwujudkan dengan lebih baik.

Daftar Pustaka

Buku

- Apeldoorn, Van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradya Paramita, Jakarta, 1978.
- Djumantri, H. Maman, *Ruang Untuk Masyarakat Lokal Tradisional (Masyarakat Adat) yang Semakin Terpinggirkan*, Yogyakarta, 2008.
- Isfardiyana, Siti Hapsah, *Hukum Adat*, UII Press, Yogyakarta, 2018.
- Kurnia, Titon Slamet, *Konstitusi HAM*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.
- Matuankotta, Jenni Kristiana, *Peran Aktif Masyarakat Hukum Adat Dalam Pembangunan Ekonomi*, Universitas Pattimura, Ambon, 2018.
- Mukti, Abdul, *Beberapa Kearifan Lokal Suku Dayak Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam*, Brawijaya, Malang, 2010.

³³ Hasil wawancara dengan Arnowadi, Kepala Bidang Pariwisata dan Kesenian Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Lombok Utara.

Mubarak dan Hasyim, *Buku Ajar II Manusia, Akhlak, Budi Pekerti dan Masyarakat*. Universitas Indonesia, Jakarta, 2008.

Rato, Dominikus, *Pengantar Hukum Adat*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2009.

Soekanto, Soerjono, *Hukum Adat Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1987.

Wattimena, Reza. A. A., *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Hasil Penelitian/Tugas Akhir

Kosmaryandi, Nandi, *Kajian Penggunaan Lahan Tradisional Minangkabau Berdasarkan Kondisi Tanahnya (Study of Minangkabau Traditional Landuse Based on It's Soil Condition)*, Hasil Penelitian, Institut Pertanian Bogor, Bogor, 2005.

Mulyadi, Mohammad, *Pemberdayaan Masyarakat Adat Dalam Pembangunan Kehutanan (Studi Kasus Komunitas Battang Di Kota Palopo, Sulawesi Selatan)*, Hasil Penelitian, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) MPR/DPR RI, Jakarta, 2013.

Abdurrahman, *Laporan Draf Pengkajian Hukum tentang Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat*, Hasil Penelitian, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2015.

Internet

“Profil Daerah”, <http://Lombokutarakab.go.id>, diakses 9 Januari 2019.

“Renstra Kemenpar”, <http://www.kemenpar.go.id>, diakses 24 Februari 2020.

“United Nation for Indigenous People”, <http://www.un.org>, diakses 20 Februari 2019.

“Banyaknya Kunjungan Wisatawan ke Provinsi NTB”, <http://ntb.bps.go.id>, diakses 25 Februari 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

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

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Daerah Lombok Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal.

Gagasan Periodisasi Masa Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Demokrasi Konstitusional

Tsabbit Aqdamana

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia

Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia

tsabbitaqdamana14@gmail.com

Abstract

There are no rules for the periodization of the terms of office for House of Representatives (DPR) and Regional Representatives Council (DPD) members both in the constitution and relevant laws which leads to the vacuum of law, the issue of the absence of periodization of terms of office for the DPR and DPD is crucial as seen from the history of authoritarianism during the New Order period, there was an abuse of power. In many cases, people who have been in power for a long time often abuse their power. The formulation of the problems in this study are: first, what is the urgency of the periodization of the term of office of members of the DPR and DPRD of the Republic of Indonesia in the perspective of constitutional democracy? Second, how is the idea of a periodization of the term of office of the members of the DPR and the DPD of the Republic of Indonesia in the perspective of constitutional democracy? This study uses normative legal research methods and uses two approaches, namely statutory and conceptual approaches, the data sources used are primary legal materials in the form of laws and regulations, secondary legal materials in the form of literature, books and journal articles, legal materials are analyzed descriptively qualitatively. The results of this study conclude, the idea of periodizing the term of office of DPR and DPD members based on a constitutional democracy perspective, requires revision of the addition of paragraphs to Articles 76 and 252 of the MD3 Law, relating to the affirmation of how many years in office are considered one period, both in the DPR and DPD and also need to be revised Article 76 paragraph (4), and Article 252 paragraph (5) of the MD3 Law, relates to the idea of periodizing the term of office for only two terms and the most relevant institution is given the authority to assess whether candidates for council members have had two terms or not, the General Election Commission (KPU).

Key Words: Periodization of tenure; DPR and DPD members; constitutional democracy

Abstrak

Tidak adanya aturan periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD baik di konstitusi maupun undang-undang sehingga terjadilah kekosongan hukum, persoalan mengenai tidak adanya periodisasi masa jabatan bagi DPR dan DPD menjadi penting karena dilihat dari sejarah otoritarianisme masa orde baru terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Dalam banyak kasus orang berkuasa yang lama justru sering menyalahgunakan kekuasaannya. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: *pertama*, apa urgensi periodisasi masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam perspektif demokrasi konstitusional? *Kedua*, bagaimana gagasan periodisasi masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam perspektif demokrasi konstitusional? Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan undang-undang dan konseptual, sumber data yang digunakan adalah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa literatur, buku dan jurnal, bahan hukum dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menyimpulkan, gagasan periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD berdasarkan perspektif demokrasi konstitusional, maka diperlukan revisi penambahan ayat pada Pasal 76 dan 252 UU MD3, berkaitan tentang penegasan berapa tahun menjabat dianggap satu periode, baik di DPR dan DPD serta perlu direvisi juga Pasal 76 ayat (4), dan Pasal 252 ayat (5) UU MD3, berkaitan tentang gagasan periodisasi masa jabatan hanya dua periode serta lembaga yang paling relevan diberikan kewenangan untuk menilai apakah calon anggota dewan sudah dua periode apakah belum adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Kata-kata Kunci: Periodisasi masa jabatan; anggota DPR dan DPD; demokrasi konstitusional

Pendahuluan

Pengaturan tentang lembaga negara yang tercantum dalam konstitusi berkembang sesuai dinamika politik dan demokrasi di Indonesia. Perkembangan pengaturan lembaga-lembaga negara terjadi ketika amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut sebagai UUD NRI 1945). Ada lembaga negara yang kewenangannya dikurangi seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR), ada lembaga negara yang kewenangannya diperkuat dan diperbanyak seperti Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR), dan ada pula pembentukan lembaga negara baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD) dan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK).

Pembahasan tentang lembaga negara berkaitan dengan konsep kekuasaan negara, pembentukan lembaga negara dikaitkan dengan upaya negara untuk melaksanakan cabang-cabang kekuasaan negara. Upaya pembatasan kekuasaan negara dilakukan dengan mendistribusikan kekuasaan secara vertikal maupun pemisahan kekuasaan secara horizontal. Kekuasaan dibatasi dengan memisahkan kekuasaan ke dalam cabang lembaga negara yang sifatnya *checks and balances*, saling mengimbangi dan mengendalikan. Dengan demikian, kekuasaan tidak berpusat dalam satu lembaga negara dan berpeluang terjadi kesewenang-wenangan pemegang kuasa. Pembatasan kekuasaan ini adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan.¹ Kekuasaan yang berpusat di satu lembaga, membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi. Dalil yang terkenal tentang ini adalah dari Lord Acton mengatakan bahwa: "*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*" yang diartikan, kekuasaan cenderung untuk korup dan kekuasaan absolut pasti korup secara absolut.²

Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat pemilu) merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi dengan sistem perwakilan. Pemilu adalah wujud nyata dari demokrasi prosedural. Indonesia menganut sistem demokrasi sekaligus kedaulatan rakyat sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Kedaulatan rakyat atau demokrasi (*democracy*) sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 (*constitutional democracy*)

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Setara Press, Malang 2015, hlm. 151

² Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 221

menggunakan penyelenggaraan pemilu (*election*) sebagai *tool* untuk mewujudkan demokrasi (*electoral democracy*).³

Lembaga yang perlu banyak dibenahi salah satunya legislatif, sebagai tempat aspirasi rakyat maka mekanisme pemilihan anggota DPR dan DPD dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.⁴ Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik,⁵ sedangkan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.⁶ Pemilu juga menerapkan prinsip *one person, one vote, one value* (OPOVOV).⁷

Kondisi ketatanegaraan yang masih mengalami kesenjangan antara *das sollen* dengan *das sein*. Salah satu contoh yakni terjadi kekosongan hukum tentang periodisasi masa jabatan anggota DPR tidak diatur pada BAB VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat UUD NRI 1945 dari Pasal 19-22B sama sekali tidak membahas masa jabatan DPR. BAB VIIA UUD NRI Pasal 22C-22D sama sekait tidak membahas periodisasi masa jabatan anggota DPD, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) tidak mengatur syarat calon legislatif maksimal sudah berapa kali periode menjabat, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, partai pun tidak mengatur periodisasi masa jabatan akan kader-kadernya duduk di parlemen.

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang No. 18 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan yang terakhir Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3). Ada 4 perubahan UU MD3, tidak membahas masa jabatan DPR dan DPD. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat

³ Seran, "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 3, September 2019, hlm. 660

⁴ Pasal 22 E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

⁵ Pasal 22 E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

⁶ Pasal 22 E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

⁷ Alfa Fitri dan Wicipto Setiadi, "Presidensial Threshold dalam Pemilihan Umum Serentak: Kemunduran Demokrasi Konstitusional?", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19 No. 1, Maret 2022, hlm. 69

Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (selanjutnya disebut Peraturan DPR tentang Tata Tertib), pada Pasal 8 ayat (4) berbunyi: “Masa jabatan Anggota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat Anggota yang baru mengucapkan sumpah/janji”. Ada kekosongan hukum, oleh karena itu perlu ada aturan yang periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD.

Persoalan mengenai tidak adanya periodisasi masa jabatan bagi DPR dan DPD menjadi penting karena dilihat dari sejarah otoritarianisme pada zaman orde baru. Dalam banyak kasus orang berkuasa yang lama justru sering menyalahgunakan kekuasaannya. Siapa saja yang memegang kekuasaan dan bagaimanapun baiknya dijalankan, kekuasaan mempunyai bibit atau potensi penyalahgunaan kewenangan sebagaimana adagium klasik Lord Acton mengenai “*power tends to corrupt but absolute power corrupts absolutely*” belum terbantahkan hingga saat ini.⁸ Persoalan pembatasan periodisasi masa jabatan tersebut tidak hanya terfokus pada lembaga eksekutif, tetapi juga pada lembaga legislatif.

Melihat realitanya, ada anggota DPR dapat terpilih hingga tiga sampai empat kali periode masa jabatan. Hal tersebut menimbulkan dampak buruk bagi demokrasi, sejatinya demokrasi adalah pergantian kekuasaan dan buruknya regenerasi kepemimpinan dalam tubuh partai politik yang hanya bisa mengandalkan senior-seniornya tidak memberi kesempatan pada junior-junior dalam tubuh partai untuk mencalonkan diri sebagai legislator. Salah satu faktanya, ada anggota DPR yang menjabat enam periode sejak 1987-2014 yakni Tjahjo⁹ dan Ceu Popong yang berasal dari fraksi Golongan Karya sudah lima periode menjadi anggota DPR sampai atau saat ini masih menjabat menjadi anggota DPR sejak tahun 1987.¹⁰ Selanjutnya Muhaimin Iskandar dari fraksi PKB (empat periode), Bambang Soesatyo dari fraksi Golongan Karya (tiga periode), Aziz Syamsuddin dari fraksi Golongan Karya (tiga periode)¹¹ dan seterusnya.

DPD daerah pilihan (dapil) Sumatera Barat di sisi lain yakni Irman Gusman tiga periode (2004-2009, 2009-2014, dan 2014-2019) sekaligus pengagas dibentuknya lembaga DPD dua periode menjabat sebagai ketua DPD namun pada periode kedua Irman Gusman tersandung kasus menerima suap pada tahun

⁸ Ellydar Chaidir, *Negara Hukum Demokrasi, dan Konstalasi Ketatanegaraan*, Total Media, Jakarta, 2007, hlm. 15.

⁹ Rahmat Sahid, “Usia 57, Karir Politik Tjahjo Kumolo Paripurna”, 2014, dalam https://nasional.sindonews.com/berita/931246/12/usia-57-karir-politik-tjahjo-kumolo-paripurna_ diakses pada 22 November 2022 Pukul 22:12 WIB

¹⁰ Rachmadin Ismail, “Ceu Popong: Di Dunia Politik, Usia 100 Tahun Juga Boleh”, 2014, dalam https://news.detik.com/wawancara/d-2709173/ceu-popong-di-dunia-politik-usia-100-tahun-juga-boleh_ diakses pada 22 November 2022 Pukul 22:45 WIB.

¹¹ Eva Safitri, “Masa Jabatan Anggota DPR Tak Dibaasi UU MD3 Digugat”, 2020, dalam https://news.detik.com/berita/d-4858347/masa-jabatan-anggota-dpr-tak-dibatasi-uu-md3-digugat_ diakses pada 22 November 2022 Pukul 23:00 WIB

2016. Selanjutnya Gusti Kanjeng Ratu Hemas yang merupakan istri dari Sultan Hamengkubuwono X merupakan senator paling senior dari dapil DIY hingga empat periode (2004-2009, 2009-2014, 2014-2019, dan 2019-2024). Melihat fakta bahwa ada yang menjadi anggota DPR lebih dari dua periode, ini menunjukkan tidak sehatnya alam demokrasi. Maka perlunya penyegaran regenerasi, dengan pembatasan periodisasi masa jabatan akan ada pemerataan kesempatan lebih luas bagi rakyat untuk menjadi anggota dewan. Ini bisa menjadi siklus menemukan lahirnya pemimpin bangsa yang baru.

Adanya periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD maka arsitektur sistem politik nasional *wabil khusus* di parlemen akan semakin baik. Secara teoritis orang yang terus menerus menduduki posisi jabatan yang sama akan lebih terbuka peluang untuk melakukan lika-liku birokrasi menyalahgunakan kewenangannya. Dalam kehidupan alam demokrasi pejabat publik dalam hal ini anggota DPR dan DPD yang penetapannya melalui proses pemilihan langsung oleh rakyat akan senantiasa dibatasi masa jabatannya, dengan pembatasan masa jabatan anggota DPR dan DPD maka akan mempertegas prinsip bahwa kekuasaan perlu dibatasi.

Secara historis bisa mengambil *ibrah* (pelajaran) pembatasan periodisasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pada mulanya tidak jelasnya rumusan Pasal 7 UUD NRI 1945 sebagai penyebab dua Presiden, Soekarno dan Soeharto yang berkuasa tanpa batas waktu yang ditentukan oleh konstitusi. Persoalan ini semakin memperbesar otoritarianisme, khususnya Presiden Soeharto, akibatnya Presiden Soeharto terpilih berkali-kali.¹² Pasca amandemen konsitusi sehingga Pasal 7 UUD NRI 1945 berubah menjadi "*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan*".¹³ Kekuasaan mempunyai kecenderungan untuk bertindak dominan, menguasai dan mempengaruhi agar kekuasaan itu kokoh. Kekuasaan cenderung untuk memperkokoh dan mempertahankan kekuasaan. Oleh karena itu, hukum berfungsi membatasi kekuasaan yang ada dalam negara.

Pengaturan periodisasi masa jabatan Presiden (eksekutif) tidak diterapkan pada DPR dan DPD (legislatif). Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 172-179 dalam UU Pemilu tentang persyaratan menjadi calon anggota DPR tidak mengatur periodisasi masa jabatan untuk menjadi anggota DPR. Sama halnya DPD tidak diatur perihal periodisasi masa jabatan, bisa dilihat pada Pasal 182 UU

¹² Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden*, Setara Press, Malang, 2014, hlm. 35

¹³ Wa Ode Fatihatul Khaerunnailla, "Urgensi Pembatasan Masa Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan", *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 4, No. 1, Juni 2018, hlm. 2

Pemilu yang mengatur syarat apa saja yang harus dipenuhi juga tidak ada klausul periodisasi masa jabatan anggota DPD. Sehingga dapat disimpulkan seseorang dapat mencalonkan diri sepanjang hidupnya.

Mahkamah Konstitusi di sisi lain membatasi periodisasi masa jabatan hakim konstitusi dengan dua periode, merujuk pada Pasal 22 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatakan bahwa secara tegas "*masa jabatan hakim konstitusi selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabata berikutnya*". Gagasan periodisasi pembatasan masa jabatan begitu penting, menjadi ironi apabila anggota DPR dan DPD tidak dibatasi periodisasi masa jabatannya. Maka menerapkan hal yang sama yakni pembatasan masa jabatan dua periode pada anggota DPR dan DPD.

Aturan pembatasan periodisasi masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah bisa bermanfaat untuk menghasilkan regenerasi kepemimpinan pejabat publik. Karena dengan dibatasinya periode jabatan DPR dan DPD minimal akan membatasi pikiran para calon bahwa menjadi wakil rakyat (legislator) adalah sebuah pengabdian selama 5 tahun untuk rakyat dan dapat dipilih dengan jabatan yang sama satu kali, bukannya sebuah kekuasaan absolut dapat dinikmati sampai tua tanpa adanya peraturan yang membatasi masa jabatan. Sampai saat ini, satu-satunya jabatan publik yang dipilih langsung rakyat dalam pemilu dan tidak dibatasi masa jabatannya adalah legislatif. Agar sejalan dengan prinsip demokrasi konstitusional seharusnya masa jabatan wakil rakyat dibatasi.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti menarik adanya rumusan masalah sebagai berikut: *pertama*, apa urgensi periodisasi masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam perspektif demokrasi konstitusioal? *Kedua*, bagaimana gagasan periodisasi masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam perspektif demokrasi konstitusioal?

Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah yang telah dipaparkan di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah: *pertama*, untuk mengetahui urgensi periodisasi masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam perspektif demokrasi konstitusioal. *Kedua*, untuk mengetahui gagasan periodisasi masa jabatan anggota Dewan

Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam perspektif demokrasi konstitusional.

Metode Penelitian

Penelitian ini dikualifikasikan kedalam penelitian normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Sumber data yang digunakan adalah Bahan hukum primer berupa UUD NRI 1945, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD, DPD, Undang-Undang No. 42. Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPRD, DPD, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD, DPD. Bahan hukum sekunder berupa literatur, buku dan jurnal. Bahan hukum dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Urgensi Periodisasi Masa Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Perspektif Demokrasi Konstitusional

Urgensi periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD menjadi perlu dikarenakan melihat keadaan parlemen Indonesia saat ini. Tidak adanya progres yang signifikan dari tahun ke tahun tentang program legislasi nasional yang berhasil menjadi undang-undang, sehingga efeknya dirasakan oleh rakyat, salah satu bersumber persoalannya dari para wakil rakyat yang bertahan di parlemen lebih dari dua periode atau pemain lama di parlemen cenderung tidak memiliki inovasi serta perbaikan sistem kerja. Kondisi seperti itu, sejalan dengan pemikiran tokoh Giovanni Sartori yang menyatakan bahwa masalah dalam sistem pemerintahan presidensial bukan terletak di lingkungan kekuasaan eksekutif, tetapi lebih pada kekuasaan legislatif.¹⁴

Ada tiga faktor yang mendorong urgensi periodisasi masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) akan diuraikan sebagai berikut:

1. Kekosongan Hukum

Tidak ada ketentuan dalam konstitusi, UU MD3, UU Pemilu yang menyebutkan bahwa anggota DPR dan DPD sesudahnya dapat dipilih kembali

¹⁴ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2010, hlm. 42

dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Dengan demikian tidak ada ketentuan yang mengatur pembatasan periodisasi. Tidak heran jika banyak anggota DPR dan DPD yang terpilih hingga tiga atau empat kali periode. Akibatnya, kekuasaan yang terlalu lama dipegang oleh wajah lama cenderung akan disalahgunakan.

Pada dasarnya, konstitusi mengatur bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan,¹⁵ termasuk untuk menjadi anggota DPR dan DPD. Adanya klausul yang memberi kesempatan yang sama bagi warga negara untuk terlibat dalam pemerintahan menggambarkan adanya dimensi keadilan dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Menurut Titon Slamet Kurnia dalam rangka keadilan, undang-undang dituntut harus mampu menjembatani nilai-nilai individu dan sekaligus nilai-nilai komunitas, hal ini penting karena individu selalu hidup bersama-sama dengan sesamanya, dan sampai kapanpun tidak mungkin hidup secara terisolir.¹⁶

2. Buruknya Dimesi Demokrasi

Demokrasi modern dapat dilakukan melalui DPR dan DPD memiliki kedudukan yang sangat penting bertindak atas nama rakyat. Demokrasi menjadi buruk apabila kekuasaan terus menerus melanggar hal tersebut bertolak belakang dengan kaidah demokrasi yang menghendaki adanya pergantian kekuasaan secara berkala. Oleh sebab itu, penting kiranya ada pembatasan kekuasaan pada periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD. Demokrasi sangat erat kaitannya dengan kedaulatan rakyat, oleh sebab itu kedaulatan rakyat harus dikelola serta dipelihara dengan baik sehingga rakyat dapat mencapai hakikat dan tujuan hidupnya. Seiring dengan itu, terkadang keberadaan kedaulatan rakyat yang dimiliki rakyat menjadi rusak, tidak dapat dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat, dan kedaulatan yang diberikan oleh rakyat menjadi hancur oleh praktik-praktik kekuasaan pemerintahan otoriter yang tidak dibatasi kekuasaannya oleh hukum.¹⁷

Ada beberapa pertimbangan untuk melakukan pembatasan periodisasi masa jabatan. *Pertama*, tentu dari sisi kemanfaatan bagi masyarakat, karena selama ini keberadaan anggota DPR dan DPD kurang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat justru hanya memberikan manfaat secara materil kepada rakyat ketika menjelang pemilihan legislatif para calon memberikan banyak

¹⁵ Pasal 28D ayat (3) UUD 1945

¹⁶ Titon Slamet Kurnia, "Hukum dan Keadilan: Isu Bagian Hulu dan Hilir", *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum FH UKSW*, Vol. 10 No. 1, 2016, hlm. 23

¹⁷ Azmi, "Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Negara Hukum yang Berketuhanan", *Jurnal Al Qalam*, Vol. 35, No.1, 2018, hlm. 76

bantuan bagi masyarakat inilah yang menjadi buruknya dimensi demokrasi apabila dimaknai dengan mencari kekuasaan semata.

Kedua, realitanya selama ini anggota dewan yang telah lama menduduki kursi DPR dan DPD tidak semakin dicintai rakyat atau mengutamakan kepentingan rakyat kecuali rakyat yang sudah dibutakan oleh fanatisme. Sensitivitas anggota DPR dan DPD yang telah lama menjabat di kursi parlemen untuk lebih peduli pada rakyat bawah juga tidak terlihat signifikan. *Ketiga*, justru yang terjadi malah ironi tidak sedikit anggota dewan lama yang makin memahami liku-liku kemudian menyiasati pemanfaatan anggaran untuk kepentingan dirinya sendiri dan partainya. Bahasa populernya, semakin lama menjabat terlihat semakin pintar melakukan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme).

Dengan adanya periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD, maka sistem demokrasi Indonesia kian membaik karena hakikat demokrasi menghendaki adanya pergantian kekuasaan secara berkala. Sehingga pejabat publik di luar pegawai negeri sipil/militer tidak bisa terus-menerus menduduki posisi jabatannya. Pada sisi lain, hal ini juga kian mempersempit kemungkinan bagi mereka untuk mendapatkan ruang atau celah dalam melakukan penyalahgunaan kewenangan.

3. Regenerasi Kepemimpinan

Periodisasi masa jabatan DPR dan DPD ini justru akan memberi makna positif karena ada penyegaran. Dengan pembatasan periodisasi masa jabatan, maka akan ada semacam pemerataan kesempatan lebih luas bagi rakyat untuk menjadi anggota dewan. Ini akan menjadikan kancah lahirnya pemimpin baru yang lebih segar. Lebih lanjut, hak-hak konstitusional setiap warga negara berpotensi dirugikan karena tidak adanya pembatasan periodisasi masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam berpartisipasi untuk negara tidak hanya dijamin oleh konstitusi, tetapi juga Konvenan Hak-hak Sipil dan Politik atau kalau dalam bahasa Inggris (*International Covenant on Civil and Political Rights*, disingkat ICCPR).

Pembatasan atau *limitation* dapat dilakukan setiap saat, asalkan dengan instrumen hukum yang mengatur pembatasan, sejalan dengan pemikiran Nihal Jayawickrama¹⁸ yang mengatakan:

A limitation clause is clearly an exception to the general rule. The general rule is the protection of the right; the exception is its restriction. The restriction –

¹⁸ Vincent Suriadinata, "Pembatasan Periodisasi Keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum ALETHEA FH UKSW*, Vol. 1 No. 1, 2017, hlm. 84.

interpreted in the light of the general rule – may not be applied to completely suppress the right.

(Sebuah klausul pembatasan jelas merupakan pengecualian dari aturan umum. Aturan umum adalah perlindungan hak; pengecualian adalah pembatasannya. Pembatasan harus sesuai dengan hukum oleh karena itu harus di atur pelaksanaan pembatasannya).

Dalam hal ini berarti, dalam melakukan *limitation* harus didasarkan pada hukum dan ada legitimasi yang diberikan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan hal itu. Dengan adanya periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD, bagian dari ikhtiar merealisasikan hak-hak konstitusional setiap warga negara untuk berkesempatan untuk dipilih. Lebih lanjut, *masalahat* atau *benefit* yang akan didapatkan yakni tenaga-tenaga baru, pikiran-pikiran yang baru (*fresh*) dan penuh semangat idealisme untuk membawa bangsa Indonesia ke arah yang lebih progresif dan inovatif. Perputaran regenerasi akan berjalan lebih cepat, kader-kader partai serta kader-kader daerah non partai juga akan selalu diisi dengan generasi-generasi muda yang siap menggantikan posisi seniornya. Dari situ jugalah akan ditemukan bibit-bibit baru calon-calon pemimpin baru yang mempunyai semangat baru.

Buruknya regenerasi kepemimpinan dalam tubuh partai politik yang hanya bisa mengandalkan senior-seniornya tidak memberi kesempatan pada junior-junior dalam tubuh partai untuk mencalonkan diri sebagai anggota dewan. Sudah saatnya anak muda yang belum pernah menjabat sebagai anggota dewan mengambil peran menggantikan senior yang sudah dua periode bahkan lebih menjadi anggota dewan.

Gagasan Periodisasi Masa Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Perspektif Demokrasi Konstitusioal

1. Masa Jabatan Dua Periode DPR dan DPD RI

Dahlan Thaib mengatakan bahwa pemilu adalah suatu proses pergantian kekuasaan dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi.¹⁹ Membaca apa yang disampaikan Dahlan Thaib, pemilu sangatlah penting untuk dilaksanakan sebagai prosesi pergantian kekuasaan lima tahun sekali. Dalam konteks DPR dan DPD tentu terlihat aneh apabila yang berkuasa tidak berganti hanya itu-itu saja orangnya, inilah imbas dari tidak adanya pembatasan periodisasi masa jabatan DPR dan DPD. Pemilu

¹⁹ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 98.

memiliki peran yang tidak dapat tergantikan untuk pergantian kekuasaan secara berkala.

Pembatasan periodisasi masa jabatan presiden, wakil presiden gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, wali kota, dan wakil wali kota yang masing-masing lima tahun untuk dua kali masa jabatan, tidak lepas dari sejarah otoritarianisme masa lalu. Jabatan yang tak terbatas tidak saja melanggar hak orang lain untuk mendapatkan kesempatan dipilih, tetapi juga selalu melahirkan kesewenang-wenangan. Jika tidak ingin ada masa jabatan DPR dan DPD lebih dari dua periode, hal tersebut bisa menjadikan dasar argumentasi untuk membatasi masa jabatan DPR dan DPD hanya bisa menjabat dua kali masa jabatan.

Apabila anggota DPR atau DPD yang sudah dua periode pada dapil tertentu kemudian pindah dapil lain untuk mencalonkan lagi sebagai anggota dewan. Hal ini perlu diantisipasi, sehingga gagasan yang ditawarkan oleh penulis tidak terkendala dengan adanya celah tersebut. Oleh sebab itu dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama bisa berturut-turut atau bisa berselang hanya untuk satu kali periode masa jabatan.

Melihat persoalan di atas, bisa mengambil suatu pelajaran pada kasus Said Saggaf menjabat sebagai Bupati Bantaeng Provinsi Sulawesi Selatan pada 1993-1998 kemudian Said Saggaf tidak menjabat sebagai Bupati Bantaeng pada periode selanjutnya tetapi kemudian baru Said Saggaf menjabat di daerah yang berbeda bukan di Bantaeng melainkan menjabat sebagai bupati di Mamasa Provinsi Sulawesi Barat di 2003-2008 dan kemudian pada saat Said Saggaf ingin mencalonkan diri kembali pada periode ketiganya di Kabupaten Mamasa dengan dalih menjabat di dua daerah yang berbeda akan tetapi pencalonannya terhalang karena ada keputusan dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan keputusan Menteri Dalam Negeri yang menyatakan sudah dua periode menjabat sebagai kepala daerah walaupun di dua tempat yang berbeda serta proses pencalonannya yang ketiga walaupun sudah diselingi oleh satu periode kosong, tetap dinyatakan tidak dapat dilakukan oleh seorang warga negara.²⁰

Berdasarkan uraian di atas, penulis mengusulkan perubahan pada bagian DPR yakni Pasal 76 ayat (4) UU MD3 menyatakan bahwa "*masa jabatan anggota DPR selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama bisa berturut-turut atau bisa berselang hanya untuk satu kali masa jabatan*". Serta bagian DPD penulis mengusulkan perubahan Pasal 252 ayat (5) UU MD3 menyatakan bahwa "*masa jabatan anggota DPD selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat*

²⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-IV/2008, hlm. 14-15

dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama bisa berturut-turut atau bisa berselang hanya untuk satu kali masa jabatan”.

2. Mempertegas Berapa Tahun Dianggap Satu Periode

Apabila seorang anggota dewan ketika ada pergantian antar waktu atau *recall*, penulis akan memperjelas berapa tahun menjabat dianggap satu periode untuk melengkapi gagasan periodisasi masa jabatan dua periode DPR dan DPD. Sebab, apabila seorang anggota dewan di *recall* persoalan yang akan muncul adalah sudah dianggap satu periode atau belum orang yang diganti dan orang yang menggantikan posisi sebagai anggota DPR dan DPD. Misalnya anggota DPR periode 2014-2019 yakni Asman Abnur Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) Dapil Kepulauan Riau terkena *recall* karena ditunjuk oleh Presiden Jokowi pada tahun 2016 menjadi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, posisinya sebagai anggota dewan digantikan Siti Sarwindah,²¹ pada posisi DPD periode 2014-2019 yang pernah terkena *recall* yakni Irman Gusman dapil Sumatera Barat karena menerima suap seratus juta dari Xaveriandy Sutanto dan Memi, pemilik CV Semesta Berjaya, posisi Irman Gusman sebagai anggota dewan digantikan Leonardy Harmainy.²²

Tidak adil apabila seseorang menjabat kurang dari setengah masa jabatan disamakan dengan yang menjabat setengah atau lebih masa jabatan. Oleh sebab itu berdasarkan asas proporsionalitas dan rasa keadilan sebagaimana termaktub dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum,”* oleh karena itu, penulis berpendapat bahwa satu periode masa jabatan adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan. Artinya jika seseorang telah menjabat sebagai anggota DPR dan DPD selama setengah atau lebih masa jabatan, maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali periode masa jabatan.

Penulis mengusulkan perlu adanya revisi pada bagian DPR Pasal 76 UU MD3 dengan menambahkan ayat ke (7) yang menyatakan *“satu periode masa jabatan adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan”*, serta bagian DPD Pasal 252 UU MD3 dengan menambahkan ayat ke (6) yang menyatakan *“satu periode masa jabatan adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan”*, Sehingga tidak ada persoalan untuk masa

²¹ Rangga Pandu Asmara Jingga, “Asman Abnur Menteri PAN-RB Pengganti Yuddy Chrisnandi”, 2016, dalam <https://sumbar.antaraneews.com/berita/182972/asman-abnur-menteri-pan-rb-pengganti-yuddy-chrisnandi>, diakses pada 26 November 2022, pukul 21.12 WIB.

²² Rina Widisatuti, “Terungkap, Begini Kronologi Suap Gula Bulog ke Irman Gusman”, 2017, dalam <https://nasional.tempo.co/read/832658/terungkap-begini-kronologi-suap-gula-bulog-ke-irman-gusman>, Diakses pada 26 November 2022, pukul 21.40 WIB.

yang akan datang apabila ada anggota dewan di *recall*, orang yang menggantikan dan orang diganti akan dianggap satu periode apabila sudah menjalani masa jabatan dua setengah tahun atau lebih. Hal ini menjadi pelengkap gagasan periodisasi masa jabatan dua periode DPR dan DPD RI.

3. Komisi Pemilihan Umum sebagai Penentu (*the referee*)

Pemilu merupakan suatu perwujudan dari kedaulatan rakyat yang ada di dalam sebuah negara. Dalam mengisi jabatan-jabatan tertentu dalam pemerintahan termasuk DPR dan DPD, negara dapat menyelenggarakan pemilihan umum melalui lembaga negara independen yakni Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut KPU). Hal ini bertujuan agar rakyat dapat berperan secara langsung dan nyata untuk menentukan nasib negaranya. Melalui Pemilu, rakyat menyerahkan kekuasaan dan haknya kepada wakilnya yang ada di parlemen maupun pemerintahan yang telah dipilihnya. Konsekuensinya rakyat dapat menuntut pertanggungjawaban kekuasaan yang telah diberikan kepada parlemen atau pemerintah apabila terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh wakil rakyat maupun pemerintah.

Penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan oleh KPU tidak serta merta bebas begitu saja. Pengawasan tetap dilakukan agar KPU dalam melaksanakan penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan UUD NRI 1945 maupun perundang-undangan lainnya yang bersinggungan langsung dengan penyelenggaraan Pemilu. Pengawasan terhadap kinerja KPU untuk menyelenggarakan Pemilu merupakan tugas dari Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU). Selain itu, dibentuk juga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bertugas untuk menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.

Komisi Pemilihan Umum menjadi lembaga negara yang sentral untuk keberhasilan pesta demokrasi lima tahunan sekali. KPU memiliki tugas, kewenangan, dan kewajibannya diatur pada UU Pemilu,²³ apabila melihat dari tugas, kewenangan, dan kewajiban KPU yang diatur pada UU Pemilu tidak mengatur problematika yang sudah diuraikan di atas tentang apakah calon legislatif itu sudah dianggap satu periode berapa tahun, berdasarkan uraian di atas penulis mengusulkan satu periode masa jabatan adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan. Atas dasar argumentasi tersebut lembaga yang paling relevan untuk diberikan kewenangan menilai atau penentu bahwa calon sudah dianggap satu periode dengan cara hitung dua setengah tahun atau lebih masa jabatan adalah KPU.

²³ Pasal 12 (tugas KPU), Pasal 13 (kewenangan KPU), Pasal 14 (kewajiban KPU) UU No. 7 Tahun 2017

Kemudian KPU juga mempunyai kewenangan menjadi penentu apakah seorang calon anggota DPR dan DPD sudah dua periode atau belum karena berdasarkan gagasan yang sudah diuraikan penulis bahwa hanya boleh dua periode untuk menjabat sebagai anggota DPR dan DPD.

Penutup

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan: urgensi periodisasi masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia didasarkan oleh tiga faktor. *Pertama*, kekosongan hukum tentang periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD. *Kedua*, buruknya dimensi demokrasi bisa dilihat Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga aspirasi rakyat yang memiliki kedudukan yang sangat penting sesuai dengan prinsip demokrasi yang dianut. Demokrasi modern bisa dilakukan melalui DPR dan DPD memiliki kedudukan yang sangat penting bertindak atas nama rakyat. Demokrasi menjadi buruk apabila kekuasaan terus menerus melanggar hal tersebut bertolak belakang dengan kaidah demokrasi yang menghendaki adanya pergantian kekuasaan secara berkala. *Ketiga*, regenerasi kepemimpinan karena dengan adanya pembatasan periodisasi masa jabatan, maka akan ada semacam pemerataan kesempatan lebih luas bagi rakyat untuk menjadi anggota dewan. Masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang tidak dibatasi dapat menyebabkan tidak terjadinya regenerasi kepemimpinan pada anggota DPR dan DPD sehingga tidak berkembang secara signifikan bahkan statis tidak dinamis.

Membuat gagasan periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD berdasarkan perspektif demokrasi konstitusional, sebagaimana dalam penelitian ini sudah diuraikan, maka diperlukan revisi penambahan ayat pada Pasal 76 dan 252 UU MD3, berkaitan tentang penegasan berapa tahun menjabat dianggap satu periode baik di DPR dan DPD, serta perlu direvisi juga Pasal 76 ayat (4), dan Pasal 252 ayat (5) UU MD3, berkaitan tentang gagasan periodisasi masa jabatan hanya dua periode. Selanjutnya lembaga yang paling relevan diberikan kewenangan untuk menilai apakah calon anggota dewan sudah dua periode apakah belum adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Daftar Pustaka

Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*, Setara Press, Malang 2015.

Chaidir, Ellydar, *Negara Hukum Demokrasi, dan Konstalasi Ketatanegaraan*, Total Media, Jakarta, 2007.

Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2010.

Kamis, Margarito, *Pembatasan Kekuasaan Presiden*, Setara Press, Malang, 2014.

Mahfud MD, Moh, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006.

Thaib, Dahlan, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009.

Jurnal

Azmi, "Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Negara Hukum yang Berketuhanan", *Jurnal Al Qalam*, Vol. 35, No. 1, 2018.

Fitri, Alfa dan Wicipto Setiadi, "Presidensial Threshold dalam Pemilihan Umum Serentak: Kemunduran Demokrasi Konstitusional?", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19 No. 1, Maret 2022.

Ode Fatihatul Khaerunnailla, Wa, "Urgensi Pembatasan Masa Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan", *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 4, No. 1, Juni 2018.

Seran, "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 3, September 2019.

Slamet Kurnia, Titon, "Hukum dan Keadilan: Isu Bagian Hulu dan Hilir", *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum FH UKSW*, Vol. 10 No. 1, 2016.

Suriadinata, Vincent, "Pembatasan Periodisasi Keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum ALETHEA FH UKSW*, Vol. 1 No. 1, 2017.

Website

Jingga, Ranga Pandu Asmara, "Asman Abnur Menteri PAN-RB Pengganti Yuddy Chrisnandi", 2016, dalam <https://sumbar.antaraneews.com/berita/182972/asman-abnur-menteri-pan-rb-pengganti-yuddy-chrisnandi>, di akses pada 26 November 2022, pukul 21.12 WIB.

Ismail, Rachmadin, "Ceu Popong: Di Dunia Politik, Usia 100 Tahun Juga Boleh", 2014, dalam <https://news.detik.com/wawancara/d-2709173/ceu-popong-di-dunia-politik-usia-100-tahun-juga-boleh>, di akses dari pada 22 November 2022 Pukul 22:45 WIB

Safitri, Eva, "Masa Jabatan Anggota DPR Tak Dibaasi UU MD3 Digugat", 2020, dalam <https://news.detik.com/berita/d-4858347/masa-jabatan-anggota-dpr-tak-dibatasi-uu-md3-digugat>, di akses dari pada 22 November 2022 Pukul 23:00 WIB

Sahid, Rahmat, "Usia 57, Karir Politik Tjahjo Kumolo Paripurna", 2014, dalam <https://nasional.sindonews.com/berita/931246/12/usia-57-karir-politik-tjahjo-kumolo-paripurna>, di akses dari pada 22 November 2022 Pukul 22:12 WIB

Widiatuti, Rina, "Terungkap, Begini Kronologi Suap Gula Bulog ke Irman Gusman", 2017, dalam <https://nasional.tempo.co/read/832658/terungkap-begini-kronologi-suap-gula-bulog-ke-irman-gusman>, diakses dari pada 26 November 2022, pukul 21.40 WIB.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang No. 2 Tahun 2008

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014

Undang-Undang No. 42. Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-IV/2008

Desentralisasi Dan Kekhususan Pelaksanaan Otonomi Daerah Otorita Ibu Kota Nusantara

M. Rizki Nurdin

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
mrizkynurdin1996@gmail.com

Abstract

This study discusses decentralization and the specificity of implementing regional autonomy as the authority for the capital city of Nusantara. The purpose of this research is to identify the decentralization and the specificity of implementing regional autonomy as the authority for the capital city of Nusantara. This research uses normative juridical methods. The materials used are primary and secondary legal materials obtained from literature studies and qualitative analysis. Based on the results of the research, this study concludes that: Law Number 3 of 2022 is the legal basis for the establishment of a regional government specifically for the capital city of Nusantara. The legal basis regulates the peculiarities of Nusantara, namely the authorities, rights, obligations, duties and responsibilities in administering government in the national capital. The capital city of the Nusantara is a regional government, therefore the administration of government continues to apply regional autonomy and co-administration with the principle of broadest autonomy. However, there are several concepts of decentralization and regional autonomy that are inconsistent with practice in the archipelago capital city authority areas, namely the Institutional Authority Board of the Capital City of Nusantara, the appointment of the Head of the Nusantara Capital Authority by the President and the abolition of the Regional House of Representative institution in the Nusantara Capital City.

Key Words: Decentralization; specificity; indonesian capital authority

Abstrak

Penelitian ini membahas mengenai desentralisasi dan kekhususan pelaksanaan otonomi daerah otorita ibukota Nusantara. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui desentralisasi dan kekhususan pelaksanaan otonomi daerah otorita ibu kota Nusantara. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif. Bahan yang dipakai ialah bahan hukum primer maupun sekunder yang didapatkan dari studi kepustakaan dan analisis secara kualitatif. Berdasarkan dari hasil penelitian, maka penelitian ini menyimpulkan: Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 merupakan dasar hukum pembentukan pemerintahan daerah khusus ibu kota Nusantara. Dasar hukum tersebut mengatur kekhususan Nusantara yaitu kewenangan, hak, kewajiban, tugas, dan tanggung jawab dalam menyelenggarakan pemerintahan di ibu kota negara. Ibu Kota Nusantara merupakan pemerintahan daerah maka dari itu penyelenggaraan pemerintahan tetap menerapkan otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Namun terdapat beberapa konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang tidak sesuai dengan praktik di daerah otorita ibu kota Nusantara yaitu Kelembagaan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara, pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara oleh Presiden dan penghapusan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Ibu Kota Nusantara.

Kata-kata Kunci: Desentralisasi; kekhususan; otorita ibu kota nusantara

Pendahuluan

Ibu kota pada dasarnya adalah status administrasi yang secara formal maupun informal disandang oleh sebuah satuan regional di mana pusat pemerintahan berada. Pusat pemerintahan yang dalam perwujudan materilnya berupa infrastruktur atau komponen fisik (bangunan) sebagai wadah aktivitas pemerintahan berlangsung. Aktivitas pemerintahan yang dimaksud adalah penyelenggaraan birokrasi pada hierarki tertinggi pada wilayah terkait. Secara sederhana, Ibu Kota dipahami sebagai status yang disandang oleh sub region tempat kepala pemerintahan berdiam.¹

Ibu Kota di dalam pemerintahan Indonesia status hukumnya tidak dimasukkan dalam Konstitusi namun di dalam Undang-Undang. Di Konstitusi istilah Ibu Kota disebutkan sebanyak dua kali yaitu pada Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), "Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota negara." Selain itu, terdapat juga dalam Bab VIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), "Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta menetapkan Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia setingkat Provinsi dengan Kekhususan tersendiri namun tidak menjelaskan bagaimana mekanisme pemindahan ibu kota.²

Penentuan format hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah secara ideal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukanlah sesuatu yang mudah karena akan berjalan seiring dengan perjalanan sejarah bangsa Indonesia. Jadi untuk mencari format hubungan kewenangan yang bertalian dengan pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara ini akan menentukan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas.³

Pertama, apabila urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara tertentu. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas mengatur rumah tangganya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah menimbulkan keterbatasan kemampuan pendapatan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Sedangkan otonomi

¹ Lutfi Muta'ali dan Anugerah A. Sahamony, *Pemindahan Ibu Kota Negara Indonesia (Tinjauan Geografi)*, Badan Penerbit Fakultas Geografi (BPFPG) Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2019, hlm. 3.

² Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, No 3. Vol 17, Tahun 2020, hlm. 532.

³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH, FH.UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 37.

luas bertolak dari prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.⁴

Sebagaimana Pasal 18 UUD 1945 bahwa: “wilayah Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi dan kabupaten kota mempunyai pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan undang-undang”.⁵ Dan pemerintahan daerah terdapat daerah yang memiliki kekhususan atau keistimewaan tertentu maka: “negara mengakui dan negara menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang akan diatur dengan undang-undang.”⁶

Undang-Undang yang dibuat dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) tersebut, dapat ditemukan istilah “daerah khusus” di samping “daerah istimewa”. Daerah khusus adalah penyebutan untuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus. Sedangkan daerah istimewa adalah penyebutan untuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa. Kepada daerah khusus maupun daerah istimewa tersebut diberikan “otonomi khusus/istimewa”.

Sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia tercatat beberapa daerah yang memiliki otonomi khusus dengan sebutan yang berbeda-beda sesuai dengan latar belakang sejarah pembentukan dan kebijakan otonomi daerah yang mengatur pada masanya. Selama ini sudah dikenal istilah daerah istimewa untuk menyebut Daerah Istimewa Yogyakarta. Kemudian sebutan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta untuk menyebut status khusus Jakarta sebagai Ibu Kota Negara. Kemudian Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua.⁷

Pertumbuhan ekonomi pasca reformasi tumbuh begitu cepat di tengah pergantian rezim namun menimbulkan masalah baru yakni munculnya “raja-raja baru” yang memegang kekuasaan di daerah sehingga terjadi masalah baru di daerah. Hal tersebut membuat pelayanan di daerah tidak berjalan sebagaimana semestinya yang sesuai dengan cita-cita penerapan desentralisasi. Terjadi kecemburuan sosial, ketidakadilan dan pelayanan umum yang tidak maksimal, ini merupakan kekurangan penerapan desentralisasi.⁸

⁴ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Konsep Asas dan Aktualisasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 116.

⁵ Lihat Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

⁶ Lihat Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

⁷ Sirajuddin dkk, *Hukum Admnistrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 248-249.

⁸ Ro'is Alfauzi, “Desentralisasi dan Keistimewaan Praktik Otonomi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta”, *Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia*, Vol. 11, No. 1, Juni 2022, Tahun 2022, hlm. 22.

Presiden Jokowi memindahkan ibu kota negara dari Jakarta ke Paser Penajam Kalimantan Timur mengakibatkan implikasi hukum, karena Paser Penajam akan berkedudukan sebagai Ibu Kota negara. Berstatus Ibu Kota negara Paser Penajam akan memiliki kekhususan sendiri dibandingkan daerah-daerah lain. Namun Ibu Kota negara yang baru akan tetap menjalankan pemerintahan sesuai dengan undang-undang pemerintah daerah.

Kekhususan Daerah Otorita Ibu kota Nusantara merupakan bagian dari prinsip otonomi daerah. Pemberian kekhususan untuk daerah otorita Ibu Kota nusantara berimplikasi pada pembangunan di daerah otorita. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 menjadi dasar hukum pemberian hak khusus terhadap daerah otorita ibu kota nusantara. Undang-undang ini kemudian menjadi dasar dalam melaksanakan percepatan pembangunan di Ibu Kota Nusantara.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menempatkan Ibu Kota Nusantara sebagai ibu kota negara yang memiliki kewenangan khusus dalam menjalankan pemerintahan di ibu kota negara, namun pemerintahan Ibu Kota Nusantara tetap berpedoman pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Ini kemudian menjadi permasalahannya ialah pengisian jabatan kepala otorita ibu kota nusantara yang tidak demokratis. Dan di Ibu Kota Nusantara tidak terdapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak adanya DPRD mengakibatkan tidak berjalannya *Checks and balances* di daerah otorita Ibu Kota Nusantara.

Desentralisasi merupakan penyerahan perencanaan atau kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah misalnya dalam bidang politik, social, ekonomi dan keamanan. Kedudukan Pemerintah daerah Ibu Kota Nusantara sebagai ibu kota negara sebagai daerah otonom tunggal yang setingkat Menteri. Ibu Kota Nusantara juga menjadi daerah otonom yang juga berpedoman pada kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Daerah otorita juga tidak memiliki kabupaten/kota sehingga pemerintahan dijalankan sepenuhnya oleh kepala daerah otorita ibu kota. Pemerintahan daerah Ibu Kota Nusantara yang tidak memiliki DPRD untuk menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan dan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara ditunjuk langsung oleh presiden, menunjukkan ada penyelewengan dari konsep desentralisasi yang selama ini di terapkan di Indonesia.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang diteliti dalam tulisan ini adalah bagaimana desentralisasi dan kekhususan pelaksanaan otonomi daerah otorita Ibu Kota Nusantara?

Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis desentralisasi dan kekhususan pelaksanaan otonomi di daerah otorita Ibu Kota Nusantara.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang memberikan pandangan dan orientasi filosofis terkait desentralisasi dan kekhususan otonomi daerah di otorita Ibu Kota Nusantara. Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menggunakan teknik kepustakaan berupa literasi dan hukum ketatanegaraan. Sedangkan teknik analisis data dilakukan secara deduktif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Desentralisasi dan Kekhususan Pelaksanaan Otonomi Daerah Otorita Ibu Kota Nusantara

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.⁹ Menurut Mohammad Ma'ruf dalam buku Azikin Solthan mengemukakan, bahwa dengan kebijakan desentralisasi maka diharapkan dapat tercapai arah yang diinginkan dalam tiga lingkup utama, meliputi politik, ekonomi dan sosial budaya.¹⁰

Pada bidang Politik, kebijakan desentralisasi harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokrasi. Dengan pimpinan daerah hasil pemilihan masyarakat diharapkan dapat ditemukan figure kepala daerah yang kapabel, kredibel dan sekaligus akseptabel serta dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih kreatif, responsive, proaktif dan antisipatif terhadap kepentingan masyarakat luas dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik.

Pada bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan nasional ekonomi di daerah, dan di lain pihak terbukanya peluang bagi pemerintahan daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerah.

⁹ Bhenyamin Hoesein, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, Yayasan Tifa, Jakarta, 2005, hlm. 198.

¹⁰ Fajrul Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019, hlm. 439.

Pada bidang social budaya, otonomi daerah khusus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan harmoni social di antara kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat.

Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) atau biasa disebut dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetric autonomy*), daerah-daerah tertentu di dalam negara diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada daerah lain. Sebutan desentralisasi asimetris ini sering disematkan terhadap istilah otonomi yang dipakai oleh negara yang terdapat masalah separatis. Dalam kaitan itulah, Van Houten mendefinisikan otonomi desentralisasi asimetris sebagai berikut:¹¹

“Kewenangan legal (berkekuatan hukum) yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah yang khusus secara etis, (agar mereka dapat) membuat keputusan-keputusan public yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan public secara bebas di luar sumber-sumber kewenangan negara (yang berlaku selama ini), tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan. Dengan perkataan lain, dalam pemahaman kami, otonomi berarti hak (yang diberikan kepada) masyarakat etnis atau penduduk dari suatu wilayah beretnis khusus tertentu, yang tidak memiliki kedaulatan (politik) sendiri, untuk melaksanakan suatu yuridiksi eksklusif.”

Terdapat dua bentuk dalam Negara Kesatuan; (a) Negara Kesatuan memakai sistem sentralisasi; (b) Negara Kesatuan memakai sistem desentralisasi. Negara kesatuan menggunakan sistem sentralisasi, segala sesuatu atau kewenangan diberikan ke pemerintah pusat dan pemerintah daerah hanya tinggal melaksanakan apa yang diatur oleh pemerintah pusat. Selanjutnya, di negara kesatuan menggunakan sistem desentralisasi pemerintah daerah diberikan kewenangan atau kesempatan untuk mengatur daerahnya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom.¹²

Format daerah khusus yang dijadikan untuk mendesain suatu daerah pelayanan yang ideal melalui kedudukan khusus suatu daerah sehingga terbentuk suatu desain administrasi dan pemberian pelayanan seperti yang terdapat dalam kekhususan Daerah Khusus Ibu Jakarta.¹³ Fungsi format asimetris akan menjadi lebih terarah dalam penilaiannya apabila dapat membedakan antara tipe asimetris, terutama tipe asimetris politik (*political asymmetry*) dan asimetris

¹¹ Peter van Houten, *The Internasional Politics of Autonomy Regimes*, dalam Jacobus Perviddya Soolossa, *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hlm. 53-54.

¹² Fahmi Amrusyi, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm. 56.

¹³ Robert Na Endi Jaweng, *Empat Wajah Desentralisasi Membaca Dekade Kedua Otonomi Daerah di Indonesia*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2022, hlm. 352.

administrasi (*administrative asymmetry*). Manfaat bisa terwujud jika tipe asimetris itu memang sesuai dengan kebutuhan di daerah.¹⁴

Daerah Otorita Ibu Kota Nusantara yang merupakan unit pemerintahan yang berciri khusus dalam susunannya sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan merupakan wilayah otonom memiliki fungsi dan berperan penting dalam menjalankan pemerintahan Negara Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945. Maka dari itu diberikan kekhususan mengenai hak, kewajiban, kewenangan dan tanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah otonom. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara merupakan dasar hukum yang berisi aturan tentang kekhususan Daerah Otorita Ibu Kota Nusantara.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 merupakan penegasan ulang kedudukan Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang daerahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara. Ibu Kota Nusantara ialah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat khusus yang berstatus pemerintahan daerah. Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan pemerintah daerah khusus Ibu Kota Nusantara. Ibu Kota Nusantara diberikan ciri khusus yaitu tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing dan pusat perwakilan lembaga internasional. Dari format ini sejatinya /Nusantara lebih sebagai Ibu Kota Negara serta bentuk otonomi tunggal yang menjadi kekhususan lainnya.

Kewenangan dan jenis urusan pemerintahan di Otorita Ibu Kota Nusantara karena berkedudukan pemerintahan daerah maka dijalankan sesuai dengan asas otonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan, dan kekhususan sebagai Ibu Kota Negara. Menjadi daerah yang otonom, kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara mencakup kewenangan pemerintahan yang diatur sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kecuali yang ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara memiliki tugas khusus yaitu sebagai pelaksana kegiatan persiapan pembangunan dan pemindahan ibu kota negara.

Wilayah otorita Ibu Kota Nusantara seperti wilayah lain di Indonesia ialah pemerintahan daerah yang memiliki kekhususan tersendiri dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah otorita Ibu Kota Nusantara. Sebagai ibu kota negara Indonesia maka pemerintahan khusus ibu kota nusantara tetap melaksanakan asas otonomi daerah, desentralisasi, tugas pembantuan dan kekhususan sebagai ibu kota negara. Karena Ibu Kota Nusantara masih dalam

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 346.

tahap perpindahan dari Jakarta ke Nusantara membuat Ibu Kota Nusantara melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan dan pemindahan ibu kota negara.

Kepala pemerintahan Ibu Kota Nusantara disebut kepala otorita ibu kota Nusantara. Kepala otorita Ibu Kota Nusantara dibantu oleh wakil kepala otorita ibu kota. Kepala otorita dan wakil kepala otorita merupakan kepala pemerintahan khusus Ibu Kota Nusantara yang memiliki kewenangan melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan di otorita Ibu Kota Nusantara. Pemerintah menetapkan Kawasan strategis nasional yaitu Kawasan khusus yang memiliki cakupan wilayah dan fungsinya diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 juga menetapkan rencana induk ibu kota Nusantara yaitu dokumen perencanaan terpadu dalam menjalankan persiapan, pembangunan dan pemindahan ibu kota negara.

Ibu Kota Nusantara memiliki visi dan tujuan sebagai sebuah kota masa depan. Ibu Kota Nusantara memiliki visi sebagai kota dunia untuk semua yang dibangun dan dikelola dengan tujuan k: (a) sebagai kota yang berkelanjutan di dunia; (b) Ibu Kota Nusantara di masa depan sebagai kota penggerak ekonomi di Indonesia; (c) Ibu Kota Nusantara merupakan ciri Indonesia yang menggambarkan keberagaman negara Indonesia, berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Kota berkelanjutan di dunia artinya aman dan terjangkau, selaras dengan alam, terhubung, aktif dan mudah diakses, sirkuler dan tangguh dan pembangunan IKN yang rendah emisi karbon. Penggerak ekonomi di masa depan menunjukkan bahwa di IKN peluang ekonomi tangguh untuk semua, nyaman dan efisien melalui teknologi dan informasi. Ibu Kota Nusantara harus menjadi simbol identitas nasional yaitu keindahan Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika.

Ibu Kota Nusantara sebagai Ibu Kota Negara, berbeda dengan pemerintahan daerah lain. Pemerintahan daerah khusus ibu kota Nusantara adalah lembaga yang setara dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah otorita Ibu Kota Nusantara. Otorita IKN bertanggung jawab pada kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN.

IKN menjadi tempat penyelenggaraan kegiatan pemerintahan pusat, serta tempat kedudukan perwakilan negara asing dan perwakilan organisasi/lembaga internasional, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Di pemerintah daerah khusus Ibu Kota Nusantara hanya menyelenggarakan pemilihan umum tingkat nasional, artinya tidak ada pemilihan DPRD Provinsi atau kabupaten/kota. Dalam proses pemilihan kepala daerah khusus Ibu Kota

Nusantara, Kepala Otorita IKN ialah kepala pemerintahan yang sejajar dengan Menteri, kepala Otorita IKN ditunjuk, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah memintagt pendapat dari DPR. Otorita IKN berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

Keseluruhan luas wilayah daerah otorita Ibu Kota Nusantara yaitu wilayah darat 256.142 ha dan wilayah laut 68.189 ha. Luas wilayah Kawasan Ibu Kota Nusantara adalah 56.180 ha, dan luas wilayah pembangunan daerah otorita Ibu Kota Nusantara ialah 199.962 ha.¹⁵

Penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara dijalankan secara bertahap. Rencana induk Ibu Kota Nusantara setidaknya memiliki pokok-pokok yaitu: a. pendahuluan; b. visi, tujuan, prinsip dasar, dan indikator kinerja utama; c. prinsip dasar pembangunan; dan d. penahapan pembangunan dan skema pendanaan. Selanjutnya terdapat dokumen perencanaan terpadu yang dijadikan petunjuk bagi Otorita IKN dan pemerintah pusat.

Pemerintahan daerah Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan ciri yang paling dominan dari kekhususan ibu kota negara itu sendiri. Otorita IKN dipimpin oleh Kepala Otorita IKN dan dibantu oleh seorang Wakil Kepala Otorita IKN yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Pelantikan Kepala Otorita IKN dan Wakil Kepala Otorita IKN dilaksanakan oleh Presiden dan masa jabatan pimpinan Otorita IKN adalah 5 tahun sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat ditunjuk dan diangkat kembali dalam masa jabatan yang sama. Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dibantu oleh perangkat Otorita Ibu Kota Nusantara, Perangkat Otorita Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas: a. Sekretariat Otorita Ibu Kota Nusantara; b. Deputi Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara; dan c. Unit Satuan Kerja Hukum dan Kepatuhan Otorita Ibu Kota Nusantara.¹⁶

Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang menyatakan bahwa: "Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara diberi kewenangan khusus berdasarkan Undang-Undang ini."¹⁷ Di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, menyatakan bahwa: "Kekhususan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk antara lain

¹⁵ Pasal 6 UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

¹⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

¹⁷ Pasal 12 ayat 1 UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

kewenangan pemberian perizinan investasi, kemudahan berusaha, serta pemberian fasilitas khusus kepada pihak yang mendukung pembiayaan dalam rangka kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta pengembangan Ibu Kota Nusantara dan daerah mitra".¹⁸

Kekhususan daerah otorita Ibu Kota Nusantara terdapat pada proses pemilihan umum. Di Ibu Kota Nusantara hanya diselenggarakan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pemilu anggota DPR, dan pemilu anggota DPD. Berbeda dengan daerah lain yang memilih Kepala Daerah dan DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota, sedangkan di Ibu Kota Nusantara tidak memilih hal tersebut.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah otorita ibu kota Nusantara terdapat Dewan Penasehat Ibu Kota Nusantara yang bertujuan memberikan masukan kepada Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Dewan Penasehat Ibu Kota Nusantara ini termuat dalam Pasal 20 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara, "Dalam rangka mendukung pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, dan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, dapat dibentuk Dewan Penasihat Otorita Ibu Kota Nusantara."¹⁹

Pasal ayat (1) s.d. (5) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 mengatur penataan ruang pada Ibu Kota Nusantara, yakni bahwa:²⁰ Penataan ruang Ibu Kota Nusantara mengacu pada: a) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional; b) Rencana Zonasi Kawasan Antarwilayah Selat Makasar; c) Rencana Tata Ruang Pulau Kalimantan; d) Rencana Tata Ruang KSN Ibu Kota Nusantara; dan e) Rencana Detail Tata Ruang Ibu Kota Nusantara. RTR KSN diatur dengan Perpres. RDTR Ibu Kota Nusantara diatur dengan Peraturan Kepala OIKN.

Pertanahan dan pengalihan hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 diatur bahwa:²¹

(1) Perolehan Tanah oleh Otorita Ibu Kota Nusantara dan/atau kementerian/lembaga di Ibu Kota Nusantara dilakukan melalui mekanisme pelepasan kawasan hutan dan mekanisme pengadaan Tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mekanisme pengadaan Tanah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung. (3) Tanah untuk pembangunan

¹⁸ Pasal 12 ayat 2 UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

¹⁹ Lihat Perpres No 62 Tahun 2022 Pasal 20.

²⁰ Pasal 15 angka 1 s/d 4 *Ibid*

²¹ Pasal 16-17 *Ibid*

kepentingan umum di Ibu Kota Nusantara merupakan salah satu jenis dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. (4) Dalam hal pengadaan tanah dilakukan dengan mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, tahapan persiapan dilaksanakan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara. (5) Penetapan lokasi pengadaan Tanah di Ibu Kota Nusantara diterbitkan oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. (6) Otorita Ibu Kota Nusantara diberi hak pakai dan/atau hak pengelolaan atas Tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (7) Otorita Ibu Kota Nusantara berwenang mengikat diri dengan setiap individu atau badan hukum atas perjanjian HAT di Ibu Kota Nusantara. (8) Otorita Ibu Kota Nusantara dapat memberikan jaminan perpanjangan dan pembaruan HAT di atas hak pengelolaan sesuai dengan persyaratan yang termuat dalam perjanjian. (9) Dalam hal tertentu, jangka waktu perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) disesuaikan dengan kebutuhan. (10) HAT yang berada di Ibu Kota Nusantara wajib dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya. (11) HAT yang diberikan yang tidak dimanfaatkan sesuai dengan tujuan peruntukannya dapat dibatalkan. (12) Pengalihan HAT di Ibu Kota Nusantara wajib mendapatkan persetujuan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Dan Otorita Ibu Kota Nusantara memiliki hak untuk diutamakan dalam pembelian Tanah di Ibu Kota Nusantara”.

Pelindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan Rencana Induk dilakukan OIKN dengan mempertimbangkan aspek daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.²² Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Ibu Kota Nusantara dilaksanakan berdasarkan rencana induk ibu kota Nusantara dan rencana tata ruang KSN Ibu Kota Nusantara dengan mempertimbangkan aspek daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. OIKN melaksanakan pelaksanaan pemantauan, pengendalian, dan evaluasi terhadap kualitas lingkungan hidup di Ibu Kota Nusantara. Pelindungan dan pengelolaan lingkungan hidup termasuk tetapi tidak terbatas pada: a) penetapan kawasan hijau yang mendukung keseimbangan lingkungan hidup dan keanekaragaman hayati; b) penerapan energi terbarukan dan efisiensi energi; c) pengelolaan wilayah fungsional perkotaan yang berorientasi pada lingkungan hidup; d) penerapan pengolahan sampah dan limbah dengan prinsip ekonomi sirkuler.

Penanggulangan bencana terdapat dalam Pasal 19 berbunyi: “penyelenggaraan Penanggulangan bencana mengacu pada Rencana Tata Ruang KSN Ibu Kota Nusantara dan RIIKN”. Pertahanan dan keamanan pada Pasal 20 yaitu: “penyelenggaraan pertahanan dan keamanan dilaksanakan berdasarkan sistem dan strategi pertahanan dan keamanan yang terintegrasi dengan Rencana

²² Pasal 18 *Ibid*

Induk, IKN dan Rencana Tata Ruang KSN Ibu Kota Nusantara”. Selanjutnya Pasal 21: “kearifan lokal penataan ruang, pertanahan dan pengalihan hak atas tanah, lingkungan hidup, penanggulangan bencana, serta pertahanan dan keamanan dilaksanakan dengan memperhatikan dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak individu atau hak-hak komunal masyarakat adat dan nilai-nilai budaya yang mencerminkan kearifan lokal.”

Sebagai ibu kota baru daerah otorita Ibu Kota Nusantara diberikan tugas untuk pemindahan kedudukan lembaga negara, aparat sipil negara, perwakilan negara asing, dan perwakilan organisasi/lembaga internasional. Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, pemindahan kedudukan Lembaga Negara, ASN, Perwakilan Negara Asing dan Organisasi/Lembaga Internasional, ditentukan: 1) Lembaga Negara berpindah kedudukan serta menjalankan tugas, fungsi, dan peran secara bertahap di Ibu Kota Nusantara, berdasarkan Rencana Induk. 2) Pemerintah Pusat menentukan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Lembaga Non Struktural, lembaga pemerintah lainnya, dan aparat sipil negara yang tidak dipindahkan kedudukannya ke Ibu Kota Nusantara. 3) Perwakilan negara asing dan perwakilan organisasi/lembaga internasional akan berkedudukan di Ibu Kota Nusantara berdasarkan kesanggupan dari masing-masing perwakilan negara asing dan perwakilan organisasi/lembaga internasional tersebut.²³

Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara memiliki kewenangan fungsi anggaran dan pengguna barang untuk Ibu Kota Nusantara. Presiden sebagai kepala pemerintahan sebagai pengelola keuangan negara melimpahkan kepada kepala otorita Ibu Kota Nusantara serta menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus ibu kota negara.

Pembiayaan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara memiliki ciri kekhususan berupa: a. APBN; dan/atau b. sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berpedoman pada Rencana Induk dan/atau Rencana Pembangunan Jangka Menengah; dan anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau sumber lain yang sah. Persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Nusantara ditetapkan sebagai program prioritas nasional paling singkat 10 tahun dalam rencana kerja pemerintah sejak berlakunya UU Ibu Kota Negara atau paling singkat sampai dengan selesainya tahap 3 penahapan pembangunan Ibu Kota Nusantara sebagaimana ditetapkan dalam Rencana Induk.

Pajak dan/atau pungutan khusus Ibu Kota Nusantara juga menjadi sumber pembiayaan. Pajak dan retribusi daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, berlaku secara mutatis mutandis sebagai pajak dan

²³ Pasal 22 *Ibid*

pungutan khusus Ibu Kota Nusantara; Dasar pelaksanaan pemungutan pajak khusus dan/atau pungutan khusus di Ibu Kota Nusantara diatur dengan peraturan yang ditetapkan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara setelah mendapat persetujuan DPR; Dalam rangka Otorita Ibu Kota Nusantara memperoleh pendapatan dari sumber-sumber lain yang sah dan/atau pendapatan yang berasal dari pajak khusus dan/atau pungutan khusus, Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara menyusun rencana pendapatan Ibu Kota Nusantara. Dasar pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran pada Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dikelola dalam anggaran pendapatan dan belanja Ibu Kota Nusantara diatur dengan PP.²⁴

Hubungan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara dengan daerah lain (mitra), di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 diatur sebagai berikut. Daerah Ibu Kota Nusantara terdapat daerah mitra yang ditetapkan sebagai Kawasan tertentu di Pulau Kalimantan yang dibentuk dalam rencana pembangunan dan pengembangan sector ekonomi Ibu Kota Nusantara dan ditetapkan melalui Keputusan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Untuk kegiatan persiapan, pengembangan dan pemindahan ibu kota negara serta pengembangan ibu kota Nusantara dan daerah mitra maka Otorita Ibu Kota Nusantara berwenang memberikan izin investasi, kemudahan berusaha dan pemberian fasilitas khusus kepada pihak yang mendukung pembiayaan. Kewenangan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara yaitu mengelola pendanaan yang menyangkut dengan kegiatan persiapan, pembangunan ibu kota negara dan pengembangan daerah mitra.

Hubungan Ibu Kota Nusantara dengan Provinsi Kalimantan Timur, ditentukan: "Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Timur, Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara, dan Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tetap melaksanakan urusan pemerintahan daerah di wilayah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali kewenangan dan perizinan terkait kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, sampai dengan penetapan pemindahan Ibu Kota Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1)".²⁵ "Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Timur, Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara, dan Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tetap melakukan pemungutan pajak dan retribusi daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sampai dengan penetapan pemindahan Ibu Kota Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1)".²⁶

²⁴ Pasal 23 dan 24 *Ibid*

²⁵ Lihat Pasal 39 ayat (3) UU No. 3 Tahun 2022.

²⁶ Lihat Pasal 37 ayat (4) *Ibid*.

Kerja Sama Otorita Ibu Kota Nusantara dan Daerah Mitra Ibu Kota Nusantara, ditentukan: (1) Dalam rangka pembangunan dan pengembangan superlrub ekonomi Ibu Kota Nusantara, Otorita Ibu Kota Nusantara dapat bekerja sama dengan Daerah Mitra yang berlokasi di Pulau Kalimantan; (2) Daerah Mitra ditetapkan oleh Keputusan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara berdasarkan kriteria dan pertimbangan yang disusun dengan berpedoman pada Rencana Induk Ibu Kota Nusantara, Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara, dan peraturan perundang-undangan mengenai Ibu Kota Negara; (4) Otorita Ibu Kota Nusantara dan Daerah Mitra dapat berkolaborasi dan bersinergi dengan daerah lain yang telah berkembang sebelumnya di wilayah Pulau Kalimantan dan wilayah lainnya di Indonesia.²⁷

Bentuk otorita nampaknya memanfaatkan peluang dalam Pasal 18b ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*". Jika dipetakan terdapat beberapa konsep otonomi daerah yang tidak sesuai dalam praktik otonomi daerah otorita Ibu Kota Nusantara:

1. Model kelembagaan di pemerintahan daerah otorita Ibu Kota Nusantara di nilai melenceng dari konsep otonomi daerah di Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, undang-undang ini mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dan ketentuan-ketentuan teknis lainnya. Penyelenggaraan pemerintahan Ibu Kota Nusantara berdifat khusus. Kekhususan bisa dilihat dari pemerintahan yang diselenggarakan oleh Badan Otorita Ibu Kota Nusantara yang dikepalai oleh seorang kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Konsep seperti ini menjadikan Ibu Kota Nusantara mirip Badan Otorita Borobur dan Badan Otorita Pariwisata Labuan Bajo Flores.

Kepala otorita Ibu Kota Nusantara di tunjuk dan diberhentikan oleh Presiden dengan demikian kepala otorita Ibu Kota Nusantara bertanggungjawab langsung kepada Presiden menunjukkan kelembagaan otorita Ibu Kota Nusantara merupakan Lembaga Pemerintah Nonkementerian (LPNK) yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintah tertentu dari Presiden bukan pemerintahan daerah khusus. Dengan kelembagaan tersebut pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara menghadapi tantangan tentang tata kelola perencanaan, penganggaran, dan perumusan kebijakan di IKN Nusantara dengan format badan otorita.

Dasar hukum pemerintahan daerah di UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menunjukkan pemerintahan di daerah harus bersifat otonom

²⁷ Lihat Perpres No. 62 Tahun 2022 Pasal 26 ayat (1, 2, 3)

tidak di jalankan pemerintahn daerah dijalankan dengan konsep otorita. Konsep otorita juga menjadikan Ibu Kota Nusantara bersifat sentralistik, tidak sesuai dengan asas desentralisasi. Tidak adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah otorita Ibu Kota Nusantara mengakibatkan daerah tidak memiliki hak untuk dapat mengelola pemerintahannya sendiri dengan independent.

2. Kepala daerah di Indonesia yaitu Gubernur (kepala daerah provinsi), Bupati (kepala daerah kabupaten) atau Walikota (kepala daerah kota). Kepala Daerah dibantu oleh seorang wakil gubernur, wakil bupati, wakil walikota. Sejak era otonomi daerah kepala daerah dipilih secara langsung melalui pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada). Ini yang menjadi permasalahan di daerah otorita Ibu Kota Nusantara karena kepala kepala pemerintahan khusus Ibu Kota Nusantara dijabat oleh kepala otorita otorita Ibu Kota Nusantara dan bukan oleh gubernur dan dalam pengisian jabatan kepala otorita ibu kota nusantara ditunjuk oleh presiden bukan dari hasil pemilihan umum, ini sangat bertentangan dengan asas desentralisasi.

Kepala daerah otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala daerah otorita Ibu Kota Nusantara. Kepala otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara yang kedudukan setingkat Menteri, ditunjuk, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Kedudukan setingkat menteri ini mengakibatkan mengakibatkan konsekuensi hukum yaitu kepala otorita Ibu Kota Nusantara hanya menjalankan kebijakan pemerintah pusat karena ditunjuk langsung oleh Presiden, tidak otonom mengambil kebijakan, tidak adanya pemilihan kepala daerah dan pemerintah di daerah otorita Ibu Kota Nusantara tidak dapat menyelenggarakan pemerintahan sesuai kebutuhan masyarakat dan dengan aspirasi yang berkembang. Jabatan kepala otorita Ibu Kota Nusantara yang tidak dibatasi masa jabatan bisa menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan, terjadi praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme karena tidak adanya lembaga DPRD dan tidak berjalannya *Checks and balances* di daerah otorita Ibu Kota Nusantara.

3. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu terdiri dari kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) namun hal tersebut tidak ditemukan di Ibu Kota Nusantara. Karena di Ibu Kota Nusantara tidak terdapat DPRD dan Ibu Kota Nusantara adalah daerah setingkat Menteri. Dengan demikian pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara tidak demokratis, tidak adanya lembaga DPRD mengakibatkan tidak adanya check and balances lewat DPRD. Ibu Kota Nusantara seharusnya tetap memiliki

lembaga yang merepresentasikan rakyat di daerah otorita Ibu Kota Nusantara dan penghapusan lembaga DPRD tentu melanggar konstitusi dan keluar dari prinsip-prinsip negara demokrasi.

Penutup

Berdasarkan dari uraian di atas, maka penelitian ini menyimpulkan: Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 merupakan dasar hukum pembentukan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara. Dasar hukum tersebut mengatur kekhususan Nusantara yaitu kewenangan, hak, kewajiban, tugas, dan tanggung jawab dalam menyelenggarakan pemerintahan di ibu kota negara. Ibu Kota Nusantara merupakan pemerintahan daerah maka dari itu penyelenggaraan pemerintahan tetap menerapkan otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Namun terdapat beberapa konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang tidak sesuai dengan praktik di daerah otorita Ibu Kota Nusantara yaitu Kelembagaan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara, pengangkatan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara oleh Presiden dan penghapusan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Ibu Kota Nusantara.

Daftar Pustaka

Buku

- Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- Aminuddin, Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Penajam Paser Utara, Kabupaten Penajam Paser Utara Dalam Angka 2022, BPS kabupaten Penajam Paser Utara 2022.
- Bhenyamin, Hoessein, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, Yayasan Tifa, Jakarta, 2005.
- Juliantara, D., dkk, *Desentralisasi Kerakyatan Gagasan dan Praksis*, Pondok Edukasi, Bantul, 2006.
- Jurdi, Fajrul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019.
- Lutfi, Muta'ali dan Sahamony A. Anugerah, *Pemindahan Ibu Kota Negara Indonesia (Tinjauan Geografi)*, Badan Penerbit Fakultas Geografi (BPFGe) Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2019.
- Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH.UII, Yogyakarta, 2001.
- Munir, Sirojul, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Konsep Asas dan Aktualisasi*, Genta Oublishing, Yogyakarta, 2013.
- Na Endi Robert, Jaweng, *Empat Wajah Desentralisasi Membaca Dekade Kedua Otonomi Daerah di Indonesia*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2022.
- Sirajuddin, dkk, *Hukum Admnistrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016

Supriady Deddy, Bratakusumah dan Solihin Dadang, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.

Van Peter, Houten, *The Internasional Politics of Autonomy Regimes*, dalam Jacobus Perviddya Soolossa, *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005.

Jurnal

Andi Pitono, "Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Jurnal Kebijakan Publik*, Vol. 3, No. 1, Maret 2012.

Dian Herdiana, "Mengidentifikasi Syarat Pemindahan Ibu Kota Negara", *Jurnal Politica*, Vol. 11, No.1, 1 Mei 2020.

Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, "Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, No 3. Vol 17, Tahun 2020.

Riri Nuradhawati, "Dinamika Sentralisasi dan Desentralisasi di Indonesia", *Jurnal Academia Praja*, Vol. 2, No. 1, Februari 2019

Ro'is Alfauzi, "Desentralisasi dan Keistimewaan Praktik Otonomi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta", *Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia*, Vol. 11, No. 1, Juni 2022, Tahun 2022.

Internet

Kabupaten Penajam Paser Utara. https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Penajam_Paser_Utara. Diakses pada 22 Juni 2022, pukul 18.00 WIB.

Sejarah Kabupaten Kutai Kartanegara, <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=sejarah+kabupaten+kutai+kartanegara>. Diakses pada 22 Juni 2022, pukul 18.00 WIB.

Sejarah Pemerintahan Kabupaten Paser. https://humas.paserkab.go.id/assets/upload_download/Sejarah-Paser-Pimpinan-Daerah.pdf. Diakses pada 22 Juni 2022, pukul 18.00 WIB.

Visualisasi Data Kependudukan Kementerian Dalam Negeri 2022 <https://gis.dukcapil.kemendagri.go.id/peta/>. di akses pada 19 Juli 2022, pukul 14.00 WIB.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara

Perauran Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

Penerapan KBLI 86103 *Single Purpose* Terhadap Perizinan Rumah Sakit Berbadan Hukum Yayasan (Studi Pada Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI)

Rizki Abu Amar

**Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
19912070@students.uii.ac.id**

Abstract

Hospital licensing is processed through the OSS-RBA system, in the OSS-RBA system private hospitals are included in KBLI 86103 where single purpose provisions apply. The application of single purpose to KBLI 86103 means that foundation legal entities as owners of private hospitals cannot have other business activities or can only have a single business activity. The problem raised in this study is how is the application of KBLI 86103 Single Purpose in the OSS-RBA system for hospital licensing with foundation legal entities (a study at the Yogyakarta PDHI Islamic Hospital)? The research method used is a normative juridical method with a statutory approach. The results of this study conclude that the application of single purpose provisions to KBLI 86103 in the OSS-RBA system is contrary to the provisions of the applicable laws and regulations.

Key Words: Foundation legal entity; KBLI 86103 single purpose; hospital license

Abstrak

Perizinan rumah sakit diproses melalui sistem OSS-RBA, pada sistem OSS-RBA rumah sakit swasta masuk dalam KBLI 86103 yang berlaku ketentuan *single purpose*. Penerapan *single purpose* pada KBLI 86103 membuat badan hukum yayasan sebagai pemilik rumah sakit swasta tidak dapat memiliki kegiatan usaha lain atau hanya dapat memiliki kegiatan usaha tunggal. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana penerapan KBLI 86103 *Single Purpose* pada sistem OSS-RBA terhadap perizinan rumah sakit berbadan hukum yayasan (studi pada Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI)? Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa penerapan ketentuan *single purpose* terhadap KBLI 86103 pada sistem OSS-RBA bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kata-kata Kunci: Badan hukum yayasan; KBLI 86103 *single purpose*; perizinan rumah sakit

Pendahuluan

Reformasi perizinan berusaha sebagai upaya percepatan dan peningkatan penanaman modal dan berusaha terus dihadirkan oleh pemerintah. Pelaksanaan reformasi perizinan berusaha yang terdiri dari 20 (dua puluh) sektor, termasuk di dalamnya sektor pelayanan kesehatan, dihadirkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.¹ Pemerintah kembali menghadirkan reformasi perizinan berusaha dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengatur mengenai penerapan perizinan berusaha berbasis risiko dimana perizinan berusaha berbasis risiko dilakukan berdasarkan penetapan tingkat risiko dan peringkat skala usaha kegiatan.² Lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja tersebut menghadirkan perubahan, sehingga ketentuan yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, yang merupakan dasar perizinan berusaha pada sektor pelayanan kesehatan yang berbentuk rumah sakit, ikut mengalami perubahan.³

Perizinan merupakan sebuah kebijakan pemerintah yang berfungsi sebagai gerbang bagi pengusaha dalam menjalankan kegiatan usahanya. Reformasi perizinan berusaha dapat menentukan gairah usaha dalam sebuah negara. Dengan kebijakan perizinan inilah pemerintah dalam sebuah negara memiliki kewenangan untuk menata dan mengatur alur usaha secara umum sesuai dengan tujuan negara. Perizinan juga dapat dimanfaatkan sebagai sebuah data untuk evaluasi dan mengolah kebijakan negara.⁴ Data perizinan dapat juga digunakan oleh pemerintah untuk mendata pertumbuhan perekonomian serta mempermudah pemerintah dalam mengawasi, memberi pengarah, bimbingan dan lain-lain.

Pelayanan publik merupakan representasi negara yang secara langsung hasilnya akan dinikmati oleh masyarakat yang menjadi pelaku usaha. Karenanya pelayanan publik merupakan pilar yang menentukan kualitas sebuah pelayanan perizinan dalam suatu negara. Pemerintah dalam memberikan servis atau jasanya harus mampu untuk mewujudkan desain pelayanan publik yang baik dan memberikan kepuasan bagi pemakai layanan atau masyarakat dengan mengedepankan kenyamanan serta keamanan. Pada dasarnya penyelenggaraan pelayanan publik merupakan bentuk dari tugas umum pemerintah untuk

¹ Pasal 85 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.

² Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

³ Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit.

⁴ Aldi Petrian, "Analisis Prosedur Pelayanan Perizinan Usaha di Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPMD-PTSP) Kota Payakumbuh", *Jurnal Jom FISIP*, Vol. 3 No. 2, 2016, hlm. 2.

mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang berkualitas dan dapat mengakomodir kemauan masyarakat sangatlah tinggi, meskipun kemauan itu secara empiris sering tidak sesuai dengan yang diharapkan karena sampai saat ini praktiknya pelayanan publik masih saja membingungkan, lambat, terkesan mahal dan sangat melelahkan.⁵

Regulasi perizinan yang sering berubah dan tidak sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak diimbangi dengan sosialisasi yang cepat akan menghambat masyarakat sebagai pelaku usaha dalam mengurus dan memulai izin usahanya yang berdampak akan menghambat perkembangan ekonomi di Indonesia. Hambatan ini dialami oleh sektor pelayanan kesehatan, yaitu rumah sakit swasta berbadan hukum yayasan. Terjadi inkonsistensi dalam penerapan regulasi perizinan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait, yang tergambar di dalam tabel di bawah ini:

Peraturan Perundang- Undangan	Pengaturan
Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit	“Rumah Sakit dapat didirikan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau swasta.”
Pasal 7 ayat (4) sebagaimana dalam putusan MK Nomor 38/PUU-XI/2013	“Rumah Sakit yang didirikan oleh swasta sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) harus berbentuk badan hukum yang kegiatan usahanya hanya bergerak di bidang perumahsakitian, kecuali rumah sakit publik yang diselenggarakan oleh badan hukum yang bersifat nirlaba.”
Pasal 2 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit	“Rumah Sakit dapat didirikan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau Swasta.”
Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit	“Rumah Sakit yang didirikan oleh swasta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 harus berbentuk badan hukum yang kegiatan usahanya hanya bergerak di bidang perumahsakitian.”
Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit	“Badan hukum sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) berupa: a. badan hukum yang bersifat nirlaba; dan b. badan hukum dengan tujuan profit yang

⁵ Selvia Riza, Efektivitas Pelayanan Surat Izin Usaha Perdagangan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Dpm-ptsp) Kabupaten Kampar, *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau*, 2017, hlm. 2.

	berbentuk perseroan terbatas atau persero sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”
Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit	“Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi Rumah Sakit yang diselenggarakan oleh badan hukum yang bersifat nirlaba.”
KBLI (Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia) 86103 kegiatan usaha Rumah Sakit swasta dalam sistem perizinan OSS-RBA (<i>Online Single Submission Risk Based Approach</i>)	Memberlakukan ketentuan bahwa Rumah Sakit yang diselenggarakan/ didirikan oleh badan hukum yang bersifat nirlaba dan badan hukum dengan tujuan profit dengan ketentuan <i>single purpose</i> , padahal ketentuan <i>single purpose</i> menurut ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas dikecualikan untuk Rumah Sakit yang diselenggarakan/ didirikan oleh badan hukum yang bersifat nirlaba.

Inkonsistensi dalam membuat dan memberlakukan sistem perizinan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang seharusnya dijadikan rujukan/ dasar sebagaimana diuraikan pada tabel di atas membuat rumah sakit swasta berbadan hukum yayasan, khususnya Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI dirugikan karena tidak bisa mendirikan kegiatan usaha lainnya selain usaha di bidang perumahsakitian, padahal menurut ketentuan peraturan perundang-undangan ketentuan *single purpose* dikecualikan untuk penyelenggara rumah sakit dengan badan hukum yang bersifat nirlaba.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, secara terang memberikan sebuah fakta bahwa regulasi perizinan yang tidak sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan membuat masyarakat sebagai pelaku usaha bingung dalam memulai dan mengurus izin usahanya. Indikator “memulai usaha” Indonesia berdasarkan laporan Bank Dunia pernah menempati urutan ke-144, yang menempatkan Indonesia di peringkat yang tertinggal dibandingkan dengan peringkat negara tetangga seperti Singapura, Malaysia, dan Thailand.⁶ Sebagai suatu payung hukum, izin merupakan instrumen yang menjamin kepastian hukum untuk melindungi kepentingan pemilik izin dan dapat digunakan sebagai alat bukti apabila terdapat tuntutan, gugatan atau klaim dan izin juga berfungsi

⁶ Imelda Magdalena Freedy dan Novani Karina Saputri, *Reformasi Kebijakan Untuk Meningkatkan Indikator 'Memulai Usaha'*, Center for Indonesian Policy Studies (CIPS), Jakarta, 2018, hlm. 6.

sebagai jaminan bagi pemilik izin untuk dapat menjalin hubungan usaha atau perjanjian usaha dalam mengembangkan kegiatan usahanya.⁷

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, sebuah rumah sakit swasta yang diselenggarakan/didirikan oleh badan hukum yang bersifat nirlaba sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan seperti Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI yang diselenggarakan/didirikan oleh badan hukum Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI seharusnya dikecualikan dari ketentuan *single purpose* dan dapat memiliki lebih dari satu kegiatan usaha.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Apakah penerapan KBLI 86103 Single Purpose pada sistem OSS-RBA sudah sesuai dengan Ketentuan Undang-Undang Rumah Sakit, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit? (Studi pada Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI)

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian penerapan KBLI 86103 *Single Purpose* pada sistem OSS-RBA dengan Undang-Undang Rumah Sakit dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit (Studi pada Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI).

Metode Penelitian

Metode penelitian yang diterapkan adalah metode penelitian normatif-doktrinal,⁸ yang dilakukan dengan mengkaji kaidah peraturan perundang-undangan. Namun terdapat juga dimensi empiris berupa penerapan hukum dalam suatu sistem perizinan. Objek dalam penelitian ini adalah kesesuaian penerapan KBLI 86103 *Single Purpose* pada sistem OSS-RBA dengan Undang-Undang Rumah Sakit dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit (Studi pada Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI). Sumber data yang diterapkan dalam penelitian ini menggunakan sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diolah dengan pendekatan peraturan perundang-

⁷ Abi M Radjab, *Hukum Perizinan*, Kalam Media, Bandung, 2015, hlm. 9.

⁸ Soetandyo Wigjnosobroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, HuMa, Jakarta, 2002, hlm. 147-176.

undangan (*statue approach*)⁹ yang dianalisis dan diuraikan secara deskriptif kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

KBLI 86103 *Single Purpose* pada Sistem OSS-RBA

Perizinan berasal dari kata dasar izin atau dalam bahasa latin "*licere*". Dalam konsep hukum belanda disebut dengan "*vergunning*", izin sebagai "*license*" memiliki makna:¹⁰

- a. *A revocable permission to commit some act that would otherwise be unlawful.*
- b. *The certificate or document evidencing such permission or official document showing that permission has been given to own, use or do something.*

Izin merupakan tindakan-tindakan perkenan yang dilakukan dengan cara-cara tertentu yang ditentukan secara khusus yang di dalamnya terdapat persyaratan yang harus dipenuhi oleh pencari izin yang bersangkutan.¹¹ Sehingga perizinan diartikan sebagai tindakan pernyataan untuk mengabulkan atau tidak mengabulkan izin.¹²

Perizinan dari sisi pemerintah bertujuan untuk melihat penerapan apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan perundang-undangan sebagai payung hukum dapat diterapkan atau menimbulkan persoalan yang justru menghambat. Perizinan juga memiliki pengaruh terhadap pendapatan, karena tidak semua izin itu berlaku gratis. Ada biaya-biaya administrasi dalam mengurus perizinan tertentu. Sehingga perizinan yang berbayar semakin banyak maka pendapatan di sektor perizinan juga akan bertambah yang dapat difungsikan untuk membiayai pembangunan. Perizinan dari sisi masyarakat bertujuan untuk:

- 1) Kepastian hukum
- 2) Kepastian hak
- 3) Mendapatkan fasilitas yang dikehendaki, sehingga penerima izin dapat melakukan tindakan-tindakan yang menguntungkan sesuai dengan pedoman yang terdapat pada izin yang diberikan.¹³

Perizinan sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa: "Tindakan administratif oleh instansi pemerintah diselenggarakan dalam bentuk pelayanan

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Kedua, Prenada Media, Jakarta, 2006.

¹⁰ Pung Karnantohadi, *Prinsip Hukum Pelayanan Perizinan Terpadu di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2020, hlm. 33.

¹¹ *Ibid*, hlm. 36.

¹² Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 2.

¹³ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 200.

pemberian dokumen berupa perizinan dan non perizinan".¹⁴ Perizinan merupakan kebutuhan masyarakat yang diakomodir oleh negara melalui pemberian pelayanan publik. Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan sebuah parameter dalam melihat bagaimana design penyelenggaraan pemerintah. Karenanya demi mewujudkan pelayanan publik yang mudah dan cepat diselenggarakan sistem pelayanan terpadu.¹⁵

Sistem pelayanan terpadu merupakan satu kesatuan pelayanan terhadap beberapa jenis pelayanan yang dilakukan secara terintegrasi dalam satu tempat baik fisik atau virtual sesuai dengan pelayanan standar.¹⁶ Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 yang memperkenalkan adanya Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission/OSS*).¹⁷ OSS diluncurkan pada 8 Juli 2018 dalam rangka menyederhanakan proses perizinan berusaha. Aturan OSS tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018.¹⁸ Sistem OSS-RBA adalah sistem versi terakhir setelah melewati beberapa kali penyempurnaan. Pada sistem ini mengatur tentang penetapan risiko dan peringkat skala kegiatan usaha, yang terdiri dari kegiatan usaha berisiko rendah, kegiatan usaha berisiko menengah, atau kegiatan usaha berisiko tinggi.¹⁹ Adanya penerapan sistem OSS ini mengharuskan investor mengajukan perizinan hanya ke PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu)/atau DPMPTSP (Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu).

Perubahan OSS-RBA yang mendasar adalah adanya perubahan konsep perizinan yang dahulu didapat dengan melewati proses pemenuhan persyaratan di awal, diubah dengan konsep perizinan dengan verifikasi dilakukan di akhir. Konsep ini dapat langsung diterapkan untuk kegiatan usaha yang telah ditetapkan standarnya dengan standar risiko rendah. Sebagai regulator pemerintah melakukan verifikasi pemenuhan standar setelah pelaku usaha menjalankan kegiatan usahanya. Proses verifikasi merupakan instrumen pemerintah dalam mengendalikan dan melindungi pelaksanaan suatu kegiatan usaha dikaitkan dengan risiko yang mungkin ditimbulkan yang merupakan bagian dari Perizinan Berusaha Berbasis Risiko sebagaimana diatur pada Pasal 12 Undang-Undang Cipta Kerja.

¹⁴ Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelayanan Publik.

¹⁵ Bahir Mukhammad, "Pelaksanaan Perizinan Berbasis Risiko Pasca Undang-Undang Cipta Kerja", *Jurnal Nalar Keadilan*, Vol. 1 No. 2, November, 2021, hlm. 18.

¹⁶ Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

¹⁷ Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha.

¹⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.

¹⁹ Pasal 7 ayat (1) dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Secara teknis “*Online Single Submission Risk Based Approach*” adalah aplikasi berbasis website yang berfungsi untuk membantu proses pengajuan, pengaduan dan perizinan untuk selanjutnya dilakukan proses penindakan yang dilakukan oleh peran pengambil keputusan. Aplikasi web *Online Single Submission* ini menyediakan informasi seperti data permohonan berusaha, data perizinan yang ada, data instansi daerah, data perizinan daerah, dan lain-lain.²⁰

Perizinan OSS-RBA diterapkan berdasarkan tingkat risiko skala kegiatan usaha. Konsep Undang-Undang Cipta Kerja mengenal risiko *trust but verified*. *Trust* bermakna memberikan kepercayaan sepenuhnya kepada pelaku usaha di Indonesia untuk melakukan usaha. Setelah pelaku usaha menjalankan usahanya, pemerintah pusat melakukan analisa risiko yang melibatkan 18 kementerian/ lembaga sesuai kewenangan pembinaan bidang usaha yang dijalankan untuk menetapkan jenis perizinan. Setiap pelaku usaha sebelum memulai kegiatan berusaha harus mengetahui jenis KBLI. Jenis-jenis KBLI diterapkan dengan mengacu pada *Internasional Standard Industrial Classification of All Economic Activities*. KBLI merupakan sistem kodifikasi yang digunakan untuk memberikan kode dan mengelompokkan deskripsi bidang usaha yang juga digunakan untuk penapisan tingkat risiko.

Tujuan pemerintah dalam menciptakan sistem ini tentu demi menarik investor dan juga memudahkan penanaman modal bagi calon pelaku usaha untuk mendapatkan izin usaha tanpa melalui proses yang berbelit-belit.²¹ Eksistensi kepengurusan perizinan secara *online* menjadi solusi bagi investor dalam menghadapi proses yang sebelumnya dirasa rumit dan memakan waktu.²² Sistem “*Online Single Submission*” berbasis risiko ini dibuat demi mempersingkat waktu dan peningkatan penanaman modal berusaha, dengan menerapkan tata cara yang mudah dilakukan oleh pelaku usaha itu sendiri. Dengan payung hukum yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, maka jelaslah legalitas pengimplementasian sistem perizinan berusaha secara *online* melalui PTSP atau DPMPSTP.

Dalam praktiknya, ada 2 jenis izin usaha yang harus dicari oleh pelaku usaha, yaitu izin usaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan juga atas nama Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota, Pimpinan Lembaga setelah

²⁰ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, “*Online Single Submission (Panduan Penggunaan Registrasi OSS Version 1.00 Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia 2018)*”, hlm. 7.

²¹ I Wayan Wiradama. “Pengaturan Pelayanan Online Single Submission (OSS) Dalam Rangka Ease Of Doing Business Di Indonesia” *Kertha Semaya* Vol.9, No.1, 2020, hlm. 104.

²² Lubis, Kartika Sari, Edi Winata, dan Ade Rahma Ayu. “Upaya Peningkatan Penjualan Melalui Pengurusan Perizinan Secara Online Single Submission (OSS) Mitra Usaha Produk Makanan Di UMKM Medan Tuntungan.” *JPM: Jurnal Pengabdian Masyarakat* 2, No. 1, 2021, hlm. 45-48.

pelaku usaha mendaftarkan kegiatan usahanya yang kemudian terbit Nomor Induk Berusaha (NIB). Setelah mendapat NIB, pelaku usaha kemudian mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin komersial atau operasional dengan memenuhi persyaratan dan/atau kewajiban (komitmen) sesuai dengan KBLI.²³

Kesesuaian Penerapan KBLI 86103 *Single Purpose* pada Sistem OSS-RBA dengan Undang-Undang Rumah Sakit dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit

Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI merupakan rumah sakit swasta yang didirikan oleh badan hukum Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI. Yayasan ini berkedudukan di Kabupaten Sleman, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sesuai dengan akta pendirian No. 28, tanggal 17 Januari 2017, yang dibuat oleh Notaris Winahyu Erwiningsih, SH., M.Hum, dan telah mendapatkan pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia No. AHU-0001205.AH.01.04. Tahun 2017. Akta terakhir diubah dengan akta No. 39, tanggal 19 September 2022 yang dibuat oleh Notaris Winahyu Erwiningsih, SH., M.Hum, dan telah mendapatkan pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia No. AHU-AH.01.06-0037588 tanggal 27 September 2022.

Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI telah terdaftar pada sistem OSS dengan NIB No. 9120004432171 yang diterbitkan pada 27 April 2019, sebelum implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang memiliki 2 kegiatan usaha yaitu: 1. KBLI 86103 (aktifitas rumah sakit swasta), 2. KBLI 86104 (aktifitas klinik swasta)

Sistem OSS mengalami beberapa kali pemutakhiran, mulai dari sistem OSS 1.0, OSS 1.1 dan yang terbaru adalah OSS-RBA. Pemuktahiran tersebut mencakup validasi sistem OSS-RBA yang meliputi KTP, Paspor, Akta, NPWP, KKPR Darat, dan KKPR Laut kemudian dilakukan penilaian risiko melalui pendekatan *smart engine*. Sistem *smart engine* digunakan untuk memberikan persetujuan secara elektronik yang kemudian mengeluarkan *output* berupa perizinan berusaha.

Permasalahan koordinasi antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat yang menjadi kendala pada OSS versi sebelumnya dapat terselesaikan dengan peraturan baru dimana norma, prosedur, standar, kriteria di pemerintah pusat otomatis menjadi peraturan di pemerintah daerah. Karenanya peraturan daerah yang belum sesuai dengan Undang-Undang Cipta Kerja dan PP Perizinan Berusaha Berbasis Risiko akan segera menyesuaikan.

²³ Mualim, Arista Satryo Wicaksono. "Problematika *Online Single Submission* di Indonesia: Konflik Kewenangan Antara Pusat dan Daerah", *Jurnal Panorama Hukum*, Vol. 5, No. 1, 2020, hlm. 115.

Sehubungan dengan pelaksanaan perizinan berusaha berbasis risiko/ OSS-RBA dan pengaturan perumhaskitan sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perumhaskitan; Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, implikasinya Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI sebagai badan hukum yang telah terdaftar dalam sistem OSS versi sebelum implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja harus melakukan migrasi ke sistem OSS versi terbaru yaitu OSS-RBA.

Proses migrasi dilakukan karena terdapat pembaharuan sistem OSS, apabila pada sistem OSS-RBA ada ketentuan yang harus disesuaikan maka harus disesuaikan terlebih dahulu dan kemudian setelah sesuai akan diterbitkan izin baru dengan format terbaru, OSS versi 1.1 atau versi sebelum OSS-RBA tidak mengatur ketentuan *single purpose*, sehingga badan hukum penyelenggara rumah sakit yang berbentuk yayasan dapat menyelenggarakan/mendirikan kegiatan usaha lain, karenanya Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI selain menyelenggarakan/mendirikan rumah sakit swasta dengan KBLI 86103 juga menyelenggarakan/mendirikan klinik swasta dengan KBLI 86105.

Konsekuensi diterapkannya ketentuan *single purpose* berdampak pada kegiatan usaha Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI yang berbentuk klinik swasta dengan KBLI 86105 yang telah memiliki izin operasional dan telah memenuhi komitmen serta berlaku efektif yang diterbitkan pada 21 Juli 2020 harus dikeluarkan dari NIB badan hukum Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI, sehingga kegiatan usaha yang berbentuk rumah sakit swasta dengan KBLI 86103 masih dapat terus berjalan dibawah naungan badan hukum Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI, sedangkan kegiatan usaha yang berbentuk klinik swasta dengan KBLI 86105 harus dibuatkan badan hukum/atau yayasan baru yang berbeda dengan Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI sebagai badan hukum yang dapat menaungi dan menyelenggarakan kegiatan klinik swasta, karenanya saat ini Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI dengan NIB No. 9120004432171 hanya memiliki satu kegiatan usaha/tunggal atau dalam OSS-RBA disebut dengan *single purpose*.

Ketentuan *single purpose* yang diterapkan pada sistem OSS-RBA dengan KBLI 86103 (aktifitas rumah sakit swasta) merujuk pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit, dimana Pasal 2 menyebutkan bahwa rumah sakit dapat didirikan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau Swasta. Pada Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa rumah sakit yang didirikan oleh swasta sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 2 harus berbentuk badan hukum yang kegiatan usahanya hanya bergerak di bidang perumaha-sakitan, dan selanjutnya pada Pasal 4 ayat (2) menyebutkan bahwa badan hukum sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) berupa:

- a. badan hukum yang bersifat nirlaba; dan
- b. badan hukum dengan tujuan profit yang berbentuk perseroan terbatas atau persero sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada Pasal 4 ayat (3) tersebut menyebutkan bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi rumah sakit yang diselenggarakan oleh badan hukum yang bersifat nirlaba, berdasarkan ketentuan yang diatur pada Peraturan Menteri Kesehatan tersebut terdapat pengecualian aturan *single purpose* khusus untuk rumah sakit swasta berbadan hukum nirlaba.²⁴

Pengecualian penerapan *single purpose* kegiatan perumaha-sakitan yang didirikan oleh badan hukum yang bersifat nirlaba juga diatur pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit, yang menyebutkan bahwa rumah sakit dapat didirikan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau swasta. Selanjutnya pada Pasal 7 ayat (4) sebagaimana diubah oleh MK dalam putusan MK Nomor 38/PUU-XI/2013, menyebutkan: "Rumah Sakit yang didirikan oleh swasta sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) harus berbentuk badan hukum yang kegiatan usahanya hanya bergerak di bidang perumaha-sakitan, kecuali rumah sakit publik yang diselenggarakan oleh badan hukum yang bersifat nirlaba".

Yayasan sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan *Jo* Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan menyebutkan: "Yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota".²⁵ Pada Pasal 2 Anggaran Dasar Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI tentang maksud dan tujuan yayasan menyebutkan bahwa: "Yayasan mempunyai maksud dan tujuan di bidang: (a) sosial; (b) keagamaan; dan (c) kemanusiaan.

Pada Pasal 3 ayat (1) huruf c menyebutkan: "Untuk mencapai maksud dan tujuan yayasan di bidang sosial, yayasan mendirikan rumah sakit."²⁶ Oleh karenanya Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI sebagai badan hukum

²⁴ Pasal 2, 4 ayat (1), 4 ayat (2), 4 ayat (3) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit.

²⁵ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang yayasan *jo* Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan.

²⁶ AD/ ART Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI.

yang memiliki kegiatan usaha dalam bidang perumahsakitian dengan KBLI 86103 (aktifitas rumah sakit swasta) jelas merupakan badan hukum yang bersifat nirlaba dan seharusnya dikecualikan dari ketentuan *single purpose*.

Penutup

Penelitian ini menyimpulkan, penerapan ketentuan *single purpose* pada KBLI 86103 (aktifitas rumah sakit swasta) pada sistem OSS-RBA tidak sesuai atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang merupakan dasar hukum dalam penerapan sistem OSS-RBA. Ketentuan *single purpose* KBLI 86103 (aktifitas rumah sakit swasta) pada sistem OSS-RBA merujuk pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit, dimana ketentuan rujukan tersebut justru memberikan pengecualian dalam penerapannya, pengecualian tersebut berlaku untuk rumah sakit swasta yang didirikan oleh badan hukum yang bersifat nirlaba. Ketentuan pengecualian ini juga diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit. Karenanya, Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI dengan NIB No. 9120004432171 menurut ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk dalam kategori badan hukum yang bersifat nirlaba yang seharusnya tidak dapat diterapkan ketentuan *single purpose*, artinya Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI dapat menambah/menyelenggarakan kegiatan usaha sesuai dengan kegiatan usaha Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI sebagaimana yang tercantum dalam akta pendirian dan perubahan Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI, termasuk mendirikan klinik swasta.

Hasil penelitian ini memberikan saran kepada pemerintah, khususnya Kementerian Investasi/BKPM selaku pengelola dan penyelenggara sistem OSS-RBA untuk melakukan penyempurnaan sistem, agar penerapan KBLI 86103 dengan ketentuan *single purpose* tidak bertentangan dengan ketentuan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, serta ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang menyulitkan pelaku usaha dalam mengurus perizinan berusaha.

Saran berikutnya adalah untuk mencapai tujuan dilaksanakannya layanan secara *online* yang memberikan kemudahan, kecepatan, dan ketepatan penyelesaian dalam permohonan untuk mendapat izin, sebaiknya Kementerian Investasi/BKPM melalui Pemerintah Daerah lebih sering melakukan sosialisasi agar hambatan atau persoalan dalam pengurusan izin ini dapat terselesaikan dan apabila persoalan tersebut merupakan kewenangan pusat atau Kementerian

Investasi/BKPM dapat disampaikan secara berjenjang, dan untuk pelaku usaha juga harus berperan aktif meminta bimbingan ke dinas PTSP/ DPMPTSP setempat dan tidak takut untuk menyampaikan persoalannya. Terlebih persoalan tersebut merupakan kewenangan pusat dan memiliki dasar hukum yang kuat, karena persoalan inkonsistensi penerapan regulasi seperti yang dialami oleh Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI bisa jadi merupakan persoalan yang dialami oleh banyak pelaku usaha khususnya yang berada di daerah-daerah yang jauh dari akses ke Kementerian Investasi/ BKPM.

Daftar Pustaka

Buku

- Freedy, Imelda Magdalena dan Saputri, Novani Karina, *Reformasi Kebijakan Untuk Meningkatkan Indikator 'Memulai Usaha'*, Center for Indonesian Policy Studies (CIPS), Jakarta, 2018.
- Hadjon, Philipus M, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993.
- Karnantohadi, Pung, *Prinsip Hukum Pelayanan Perizinan Terpadu di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2020.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Cet. Ke-2, Prenada Media, Jakarta, 2006.
- Radjab, Abi M, *Hukum Perizinan*, Kalam Media, Bandung, 2015.
- Sutedi, Adrian, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Wiginosoebroto, Soetandyo, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, HuMa, Jakarta, 2002.

Jurnal

- Aldi Petrian, "Analisis Prosedur Pelayanan Perizinan Usaha di Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPMD-PTSP) Kota Payakumbuh", *Jurnal Jom FISIP*, Vol. 3 No. 2, 2016, hlm. 2.
- Bahir Mukhammad, "Pelaksanaan Perizinan Berbasis Risiko Pasca Undang-Undang Cipta Kerja", *Jurnal Nalar Keadilan*, Vol.1 No.2, November, 2021.
- I Wayan Wiradama, "Pengaturan Pelayanan Online Single Submission (OSS) Dalam Rangka Ease Of Doing Business Di Indonesia" *Kertha Semaya* Vol.9, No.1, 2020, hlm.104.
- Riza Selvia, "Efektivitas Pelayanan Surat Izin Usaha Perdagangan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Dpm-ptsp) Kabupaten Kampar", *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau*, 2017.
- Sari Kartika Lubis, Winata Edi, And Ayu, Ade Rahma. "Upaya Peningkatan Penjualan Melalui Pengurusan Perizinan Secara Online Single Submission (OSS) Mitra Usaha Produk Makanan Di UMKM Medan Tuntungan." *JPM: Jurnal Pengabdian Masyarakat* 2, No. 1, 2021, hlm. 45-48.

Wicaksono Mualim dan Arista Satriyo. "Problematika Online Single Submission Di Indonesia: Konflik Kewenangan Antara Pusat Dan Daerah", *Jurnal Panorama Hukum* Vol.5, No. 1, 2020, hlm. 115.

Dokumen Resmi

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, "*Online Single Submission (Panduan Penggunaan Registrasi OSS Version 1.00 Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia 2018)*".

Undang-Undang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4132.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4430.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 153, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5072.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 tentang Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 215, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5357.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6215.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 21.

Anggaran Dasar Yayasan Rumah Sakit Islam Yogyakarta PDHI.

Putusan Pengadilan

Putusan MK Nomor 38/PUU-XI/2013 Tahun 2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit.

Dinamika Urusan Konkuren Antar Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Sistem Desentralisasi

Mesy Azmiza Azhar

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia

Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia

mesyazmizaa@gmail.com

Abstract

This study analyzes the shifts in decentralization in Indonesia from time to time. The decentralization system itself has a crucial role in developing regional needs. However, it had triggered abuse by the Chiefs of the Region. This was resposned by amendment to Law No. 22 of 1999 on Regional Government with Law No. 32 of 2004 on Regional Government. However, the present law has brought about a shift in decentralization which sentially accommodates the broad authority of the regional government in the typology of regional autonomy to fade. This was strengthened when the enactment of Law No. 23 of 2014 which divides concurrent powers that should belong to the regional government to the central government. This study uses normative research methods, as well as statutory approach. The results of the study concluded that: (1) there is a decrease in the meaning of decentralization because concurrent affairs are centralized in Law No. 23 of 2014 concerning Regional Government. (2) Weakening the role of the DPD thereby reducing decentralization. Therefore, this study recommends: (1) returning the concurrent affairs absolutely to the regions; (2) strengthening the role of the DPD to in return strengthening the decentralization and accommodating the regional needs.

Key Words: Decentralization; concurrent affairs; central government; local government

Abstrak

Penelitian ini menganalisis pergeseran desentralisasi di Indonesia dari masa ke masa. Sistem desentralisasi sendiri memiliki peran penting dalam pengembangan kebutuhan daerah. Namun, sempat memicu penyalahgunaan oleh kepala daerah. Hal itu ditangkis melalui perubahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Hanya saja, melalui Undang-Undang tersebut justru terjadi pergeseran desentralisasi yang pada dasarnya mengakomodasi kewenangan pemerintah daerah secara luas dalam tipologi otonomi daerah, menjadi semakin pudar. Hal ini menguat ketika lahirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang membagi kekuasaan konkuren yang seharusnya menjadi wewenang daerah kepada pemerintah pusat. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif, serta pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menyimpulkan: (1) ada penurunan makna desentralisasi karena urusan konkuren yang sentralistis pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (2) Pelemahan peran DPD sehingga turut mereduksi desentralisasi. Oleh karena itu penelitian ini merekomendasikan: (1) mengembalikan urusan konkuren secara mutlak kepada daerah; (2) memperkuat peran DPD untuk memperkuat desentralisasi dan mengakomodasi kebutuhan daerah.

Kata-kata Kunci: Desentralisasi; urusan konkuren, pemerintah pusat; pemerintah daerah

Pendahuluan

Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Indonesia menganut Negara Kesatuan dengan bentuk Republik.¹ Tipologi negara ini merupakan pilihan populer bagi pembentukan sebuah negara. Negara kesatuan menimbulkan konsekuensi kebersamaan dan keseragaman. Dibalik cita-cita baik *founding father* dalam membentuk Indonesia menjadi negara kesatuan, ternyata ada kekurangan yang dimiliki oleh model ini jika dilihat dari tatanan praktiknya. Pada masa orde baru, terjadi gejolak sistem sentralistis oleh Pemerintah Pusat. Memaksakan peraturan tunduk terhadap pusat, sehingga banyak daerah yang tertinggal bahkan terbengkalai tanpa sentuhan kebijakan pemerintah pusat. Munculnya “Jawa Sentris” juga akibat glorifikasi pusat dalam melakukan berbagai hal dan pengambilan kebijakan. Kepala daerah yang saat itu dipilih dari kalangan Tentara Negara Indonesia (TNI) dan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang merupakan perpanjangan tangan Presiden, membawa dampak buruk bagi perkembangan daerah yang tersebar seluruh Indonesia. Konfigurasi politik yang dilakukan pemerintah saat itu dinilai satu komando terhadap pemerintah pusat semata.

Jauh sebelum terjadinya amandemen UUD 1945, Negara Kesatuan yang dimaksud bukan negara yang sentralistis,² sesuai yang berlaku di dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen masih yakin teredaksi secara teguh bahwa Indonesia menganut sistem desentralisasi. “*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa*”. Hal ini diakomodasi pula dalam UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pertama kali sama sekali tidak menunjukkan satu frasa bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan satu komando. Desentralisasi lahir dengan adanya tuntutan agar akomodasi daerah terpenuhi secara maksimal.³ Diakui bahwa memang Negara Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas, sehingga banyak diskursus yang terjadi ketika pemerintah yang menjalankannya sangat autokratif (dijalankan sendiri). Oleh sebab itu, timbul ide untuk revolusi ketatanegaraan

¹ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Leberty, Yogyakarta, 1980.

² Kaloh, DR.J. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta Jakarta 2022.

³ Lihat Undang-Undang No 22 Tahun 1948 yang merupakan Undang-Undang Pertama kali bagi pemerintah daerah.

agar dapat mengayomi seluruh keinginan bangsa Indonesia tanpa terkecuali untuk menjawab problem masa lampau.

Era reformasi membangun sistem desentralisasi secara penuh dengan dibentuknya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang secara optimal baru terealisasi pada 2000.⁴ Alasan undang-undang ini tidak dapat dijalankan secara langsung adalah oleh sebab ketidaksiapan pemerintahan daerah menjalankan otonomi daerah secara penuh, yang terjadi setelah transisi kekuasaan di era orde baru ke era reformasi. Tanpa mengkhawatirkan hal tersebut, bahwa yang jelas sistem desentralisasi murni memang optimal di dalam ketentuan Undang-Undang ini. Nomenklatur sistem ini sangat jauh bernegasi dengan sistem sentralisasi pada zaman orde baru.

Desentralisasi sendiri memiliki arti bahwa pemerintahan daerah (*local government*) menyeleggarakan pemerintahannya sesuai prakarsanya sendiri, dan mengurus rumah tangganya sendiri yang kewenangannya diberikan secara luas oleh pemerintah pusat. Hal ini juga terdapat dalam point (h) pada Ketentuan Umum UU No. 22 Tahun 1999 "*Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan*". Sistem ini bak udara segar bagi daerah yang dimasa lampau terbengkalai sekaligus tertinggal oleh kebijakan dan program dari pemerintah pusat, sistem desentralisasi merupakan hadiah baru bagi pelaksanaan demokrasi di Indonesia.

Sistem ini bukan bentuk yang sama dengan negara federal seperti "negara dalam negara", sebagaimana yang termaktub di dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 berbunyi "oleh karena Negara Indonesia itu suatu "*enheidsstaat*" maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "*staat*" juga. Sehingga daerah Indonesia terbagi menjadi daerah provinsi dan kabupaten atau kota. Meskipun UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah hadiah besar reformasi, justru timbul *problem* baru, di mana muncul raja-raja kecil di daerah dengan kekuatan otonomi daerah yang sangat kental sehingga menyalahgunakan kewenangannya. Ancaman ini kemudian ditangkis oleh Pemerintah dengan membuat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Setelah 10 tahun kemudian UU ini diubah kembali menjadi UU No. 23 Tahun 2014 yang berlaku hingga sekarang.

Atas dasar menjawab permasalahan yang terjadi pada 1999, konsep otonomi daerah dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 justru memunculkan penyalahgunaan kewenangan Kepala Daerah. Frasa "seluas-luasnya" di dalam UU No. 32 Tahun 2004 bukan dihapuskan, tetapi definisi tentang desentralisasi

⁴ *Op. Cit.*

pada redaksinya masih sama seperti undang-undang sebelumnya dengan sedikit penambahan kalimat, yakni “prakarsa sendiri”. Selanjutnya, adanya model baru dalam penjalanan desentralisasi yakni, dalam Pasal 9 ayat (3) yang mengatur tentang urusan pemerintah konkuren sebagai perpanjangan sistem desentralisasi. Namun lagi-lagi adanya kekaburan makna desentralisasi dengan adanya undang-undang ini dan pembagian urusan pemerintah tersebut.

UU No. 23 Tahun 2014 memunculkan istilah urusan pemerintahan konkuren. Pasal 9 ayat (3) menentukan bahwa urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi daerah. Dalam urusan pemerintah konkuren terdiri dari urusan pemerintah yang wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib yaitu urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah. Sedangkan urusan pemerintah pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan pemukiman; ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan Desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan.

Adapun yang termasuk urusan pemerintah pilihan adalah mengenai tentang, kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi. Urusan pemerintahan pilihan tidak semua dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, karena hanya daerah yang mempunyai potensi sesuai dengan urusan pemerintahan tersebut. Sistem desentralisasi yang tidak universal ini terdallikan di dalam Pasal 12 ayat (1) dan (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pematokan urusan pemerintahan kepada daerah yang hanya berpotensi saja yang dapat diberikan kesempatan untuk melaksanakan otonomi ini. Konsekuensi munculnya urusan pemerintah konkuren dengan

pembagian wajib dan pilihan, kembali menunjukkan tidak desentralisasinya undang-undang yang masih eksis sekarang ini.

Adanya keikutsertaan pemerintah pusat dalam pengelolaan urusan di provinsi yang pada dasarnya merupakan daerah otonomi, penulis melihat adanya potensi *spanning of interest* (tarik menarik kepentingan) antara pemerintah pusat dan daerah, contohnya saja di masa pandemi covid-19, ketika aturan mulai muncul dari daerah, sehingga daerah terlebih dahulu membuat kebijakan dan melaksanakannya. Namun terjadi kontradiksi terhadap pemerintah pusat, yang menyatakan bahwa pemerintah pusat merupakan yang paling berhak dalam melaksanakan kebijakan bencana non alam tersebut. Ketepatan dan kecepatan provinsi dalam mengambil sikap adalah atas dasar otonomi daerah yang diberikan kepadanya, namun pemerintah pusat tetap saja ikut campur tangan akan hal tersebut, tentu ini berkaitan tentang *spanning of interest*, yang bisa jadi muncul oleh karena urusan konkuren yang sebenarnya tidak merupakan wujud dari desentralisasi.

Otonomi yang murni hanya dijalankan oleh pemerintah kabupaten dalam hal ini, padahal provinsi juga memiliki kesempatan yang sama. Di dalam lampiran UU *a quo*, adanya campur tangan pemerintah pusat khususnya dalam pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Salah satunya yang pengelolaan SDA yang mempunyai hubungan dengan urusan pemerintahan di bidang pertanahan. Urusan pertanahan pada dasarnya merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, tetapi pemerintah pusat masih memegang kewenangan perizinan pertanahan lintas daerah provinsi. Urusan perikanan yang menjadi SDA pemerintah daerah juga tidak luput dari keterlibatan pemerintah pusat. Lagi pula pengelolaan SDA seperti ini tidak semua daerah diberikan hak otoritas tunggal, seperti urusan pemerintah wajib tersebut di atas. Konsekuensinya adalah tidak semua daerah diberikan kesempatan yang sama, dan daerah yang diberikan kesempatan tidak pula diberikan keleluasaan dalam melaksanakan otonomi dalam bidang SDA.

Urusan konkuren dapat dimaknai sebagai sebuah bentuk dan syarat bagi terlaksananya sistem desentralisasi, pemerintah daerah wajib tunduk terhadap pembatasan urusan absolut dan urusan pemerintah yang wajib dan tidak wajib. Administrasi yang dipegang oleh pemerintah pusat muncul lebih banyak dalam undang-undang ini.⁵ Namun anehnya, definisi desentralisasi tidak berubah sedikitpun dalam redaksi di undang-undang tersebut, tetapi, penjalanannya yang tampak bernegasi terhadap konsep desentralisasi menimbulkan masalah. Ditambah lagi, fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang lemah dalam

⁵ Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) dalam proses legislasi, padahal DPD merupakan harapan pemerintah daerah untuk mengakomodasi kebutuhan yang diinginkan oleh daerah kepada pusat.

Diskursus mulai terjadi ketika urusan konkuren tidak sebenarnya konkuren lagi bagi pemerintah daerah seperti dalam lampiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Atas dasar tersebut menjadi menarik untuk diteliti tentang *Dinamika Urusan Pemerintah Konkuren Antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Sistem Desentralisasi*. Terdapat beberapa penelitian yang membahas sistem desentralisasi dan berbagai hal yang mempengaruhinya, salah satunya ialah jurnal yang di tulis oleh Reynold Simandjuntak dengan judul *Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional* yang menunjukkan sejatinya sistem desentralisasi tersebut.⁶ Selain itu juga yang dituliskan oleh Dadan Ramdani dengan *problem* yang hampir sama dengan yang di tuliskan oleh penulis dalam penelitian ini namun dengan perspektif yang sedikit berbeda, yaitu *Deklinasi Kedudukan Gubernur Sebagai Kepala Daerah dan Penyelenggaraan Urusan Konkuren Daerah provinsi*.⁷ Penelitian tersebut memasuki aspek administrasi yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang memiliki ketimpangan yang besar sedangkan penulis melihat adanya penurunan makna desentralisasi dari masa ke masa.

Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian ini yaitu: *pertama*, bagaimana dinamika urusan pemerintah konkuren antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam sistem desentralisasi? *Kedua*, bagaimana peran DPD sebagai perwakilan daerah dalam mengembalikan makna sistem desentralisasi?

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dinamika terjadinya penurunan makna desentralisasi, serta peran DPD sebagai perwakilan daerah dalam mengembalikan makna sistem desentralisasi lewat hubungan pusat dan daerah.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, dengan metode pendekatan perundang-undangan. Bahan hukum primer yang digunakan adalah

⁶ Reynold Simandjuntak, "Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional", *Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 7 Nomor 1, Juni 2015.

⁷ Dadan Ramdani, "Deklinasi Kedudukan Gubernur Sebagai Kepala Daerah dan Penyelenggaraan Urusan Konkuren Daerah Provinsi", *Jurnal Restorasi Hukum, Jurnal Pusat Studi dan Kosntitusi Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum*, Vol. 5 No.1, 2022.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan bahan hukum sekunder berasal dari buku, jurnal, dan penelitian, yang diperoleh dengan cara studi pustaka. Penelitian ini menganalisis bahan hukum dengan cara deskriptif-kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dinamika Urusan Pemerintah Konkuren Antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Sistem Desentralisasi

Pada dasarnya prinsip desentralisasi secara umum dapat dilihat dengan adanya *sharing of power* (pembagian kekuasaan), *distribution of income* (pembagian pendapatan) dan *empowering* (kemandirian administrasi pemerintah daerah).⁸ *Sharing of Power* merupakan prinsip desentralisasi yang membagi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah “*Sharing of the governmental power by a central ruling group with other groups, each having authority within a specific area of the state*”. Pembagian kekuasaan ini didasari untuk menangkis perbuatan sentralistis oleh pemerintah pusat, sehingga sebagian kekuasaan harus dilimpahkan kepada pemerintah daerah untuk mewujudkan otonomi daerah seluas-luasnya.

Era reformasi menjadi sejarah dibentuknya desentralisasi yang kental bagi Indonesia. Hal ini diharapkan dapat memunculkan perimbangan keuangan daerah yang dikelola oleh pusat. Bermula dari Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebutlah yang ingin dicapai dalam mewujudkan desentralisasi. Oleh sebab itu prinsip yang kedua adalah *distribution of income*. Pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan oleh pemerintah pusat semata-mata adalah untuk mewujudkan kesejahteraan secara merata bagi seluruh daerah di Indonesia. Prinsip ketiga juga membawa pemerintah daerah turut serta bertanggung jawab terhadap perizinan dan segala hal yang termasuk administratif dilakukan oleh daerah, maka muncul prinsip *empowering*.⁹

Desentralisasi bermakna daerah yang berwenang mengatur/mengurus daerah menurut prakarsanya sendiri yang diberikan secara luas oleh pemerintah pusat. Redaksi ini juga tidak pernah berubah mulai dari terbentuknya UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah

⁸ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.

⁹ *Ibid*

Tanggungnya Sendiri hingga pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang berlaku hingga sekarang. Meskipun Negara Kesatuan merupakan tipologi pemerintahan yang *single centralized government*,¹⁰ tetapi semangat untuk mewujudkan demokrasi sangat kuat agar setiap daerah berhak untuk melaksanakan urusan “rumah tangganya sendiri”. Maka, atas perwujudan tersebutlah desentralisasi hadir menghiasi sistem dan ketatanegaraan Indonesia.

Alasan lain yang masuk akal, kenapa desentralisasi dipilih dalam tatanan negara Indonesia adalah, bahwa daerah mempunyai SDA dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang tentu saja berbeda satu sama lain. Terlebih lagi, bentuk geografis dari setiap daerah juga berbeda. Hal ini menimbulkan konsekuensi terjadinya kebutuhan yang berbeda pula. Misalnya, SDA di pulau Sumatera adalah minyak, sedangkan di Pulau Kalimantan adalah hutan, sehingga infrastruktur dan dimensi serta perspektif kebutuhan antara kedua pulau ini tidak mungkin sama. Untuk itulah, otonomi daerah menjadi penyelamat dalam mengakomodasi kebutuhan daerah masing-masing sesuai dengan kondisi dan potensi yang dimilikinya.

Kepala daerah harus mengetahui secara menyeluruh aspek dan keunggulan daerah tersebut secara terperinci. Kepala daerah dituntut paham akan kebutuhan daerahnya masing-masing. Sebagaimana Pasal 1 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kepala daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mengingat yang terjadi pada masa orde baru, bahwa kepala daerah dipilih oleh Presiden tanpa adanya partisipasi rakyat, khususnya daerah terkait dalam pemilihan tersebut. Sehingga, tidak terakomodasinya keinginan masyarakat daerah bagi pengembangan daerah tersebut. *Role model* “satu komando” ini mengkhianati apa yang diamanatkan oleh undang-undang bahkan UUD NRI 1945. Undang-Undang harus memfasilitasi keinginan rakyat melalui undang-undang apapun yang dikeluarkan oleh DPR, sebab keadilan bagi berbagai daerah kadang saling bernegasi, untuk itu diperlukan kearifan pemerintah untuk mengatur hal secara umum dan spesifik tentang keinginan yang mengakomodasi kebutuhan masyarakat luas ataupun masing-masing daerah

¹⁰ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2022.

Menurut Despan Heryansyah, yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat adalah mengembalikan harkat, martabat, dan harga diri masyarakat di daerah.¹¹ Dengan demikian, kalau daerah kuat dalam membangun masyarakatnya, maka dengan sendirinya akan mendukung negara kesatuan, dan tidak akan ada alasan untuk melakukan gerakan separatisme. Bentrokan keinginan antara dua kubu yang menggaungkan negara federasi dan negara kesatuan murni, melahirkan satu bentuk baru bagi tatanan pemerintah Indonesia, yakni sistem desentralisasi.

Hal yang perlu diapresiasi atas lahirnya sistem desentralisasi adalah, daerah akan mencegah terjadinya kepincangan dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah Negara. Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah semakin lama justru bukan menjaga kemurnian desentralisasi, tetapi membawa kepudaran makna desentralisasi. UU No. 23 Tahun 2014 mengatur pembagian urusan pemerintah yang terdiri dari, urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Pembagian urusan pemerintahan ini diharapkan untuk menjawab agar tidak terjadinya bayang-bayang federal bagi negara kesatuan Indonesia.

Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, urusan pemerintah konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Namun dilanjutkan oleh Pasal 9 ayat (4), bahwa urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Artinya, urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan yang secara luas adalah kewenangan pemerintahan daerah. Selanjutnya adalah urusan pemerintahan umum yang didefinisikan melalui UU *a quo* bahwa urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Ketiga tipologi urusan pemerintahan yang diuraikan dalam UU *a quo* yang menjadi perpanjangan sistem desentralisasi adalah urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren ternyata dibagi lagi bersama dengan pemerintah pusat. Pemerintahan daerah sebenarnya tidak melakukan otonomi daerah secara luas. Hal ini dikarenakan lampiran UU *a quo* masih mengikutsertakan kewenangan pemerintah pusat dalam menjalankan otonomi daerah. Dan pemerintah daerah diuntut untuk mematuhi norma, serta peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Hal ini menimbulkan dinamika kemurnian sistem desentralisasi bagi negara Indonesia yang frase “seluas-

¹¹ Despan Heryansyah, “Dinamika Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah Pasca Reformasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Tentang Diskursus Pilihan Antara Negara Federal dan Negara Kesatuan)”, *Disertasi Program Doktor UII*, 2020.

luasnya” tidak berubah dari UU pertama yang dibentuk untuk mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah hingga UU yang berlaku sekarang. Kembali mengingat masa lalu, praktik yang dijalankan tidak sesuai dengan konsep yang terdapat dalam UU *a quo*. Hal ini dapat dilihat dari lampiran UU *a quo* bahwa masih banyak urusan pemerintahan daerah yang diambil alih pemerintah pusat, khususnya tentang perizinan, dan keuangan negara. Kadangkala pemerintah daerah yang memiliki hak besar dalam mengelola sumber daya alam bahkan tidak mendapatkan pembagian yang masuk akal dan adil.

Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai Perwakilan Daerah dalam Mengembalikan Makna Sistem Desentralisasi

DPD merupakan salah satu harapan besar untuk perwakilan daerah. Jika pun desentralisasi kian memudar, DPD adalah satu-satunya Lembaga Negara tempat mengadu untuk mengakomodasi kebutuhan daerah. Namun dalam kenyataannya fungsi DPD terkesan lemah dalam pembentukan Undang-Undang. Pasal 22D UUD 1945 ditentukan *Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Ayat selanjutnya menentukan Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.*¹²

Tugas, fungsi, dan wewenang DPD dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 sangat terkait erat dengan memperjuangkan dan memadukan aspirasi, kepentingan, dan keberadaan daerah yang demikian banyak dan beragam di Indonesia dengan tetap menjaga dan menjunjung tinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).¹³ Namun, fungsi yang diberikan kepada DPD tidak sekuat fungsi yang diamanatkan UUD NRI 1945. Padahal Indonesia pula dibagi menjadi daerah provinsi yang satu sama lain memiliki kebutuhan yang berbeda, sehingga DPD sebagai perwakilan daerah memiliki kedudukan yang tergolong penting.

¹² Pasal 22D UUD NRI 1945 Bab Dewan Perwakilan Daerah

¹³ Elisabeth Kristiani Panjaitan dkk, “Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Periode 2009-2014”, *Diponegoro Law Journal* Volume 6, Nomor 2, Tahun 2017.

Pasal 22D ayat (3) UUD NRI 1945 menentukan bahwa DPD mempunyai *controlling* atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Fungsi yang secara jelas tidak adanya ruang interaktif bagi DPD dalam membuat aturan mengenai otonomi daerah, menambah dinamika sistem desentralisasi yang memudar. DPD hanya diberikan wewenang untuk membahas RUU yang akan diajukan ke DPR untuk ditindaklanjuti. Namun, jika pada praktiknya pengajuan oleh DPD mengenai RUU tidak ditindaklanjuti, maka DPD tidak mempunyai kekuatan untuk melakukan tindakan lain, agar RUU tersebut dapat diakomodasi.

DPD sebagai perwakilan daerah merupakan fungsi yang percuma apalagi sebagai harapan untuk mencerahkan sistem desentralisasi. Fungsi DPD yang mandul terhadap proses pembuatan undang-undang menggerus demokrasi di daerah, untuk ikut serta memberdayakan daerahnya sendiri.¹⁴ Pada dasarnya MK telah mengeluarkan putusan tentang penguatan DPD melalui putusan MK No. 30/PUU-XIV/2018 yang diharapkan dapat menguatkan kedudukan DPD tanpa campur tangan partai politik, sehingga DPD sebagai perwakilan daerah tidak tergerus oleh kepentingan partai politik. DPD harus dipilih secara perseorangan oleh karena mempertahankan sejarah dibentuknya DPD untuk semata mengakomodasi kepentingan daerah. Meski demikian, peran legislasi DPD yang kurang terhadap pembuatan Undang-Undang menjadi keharusan yang perlu diperhatikan. Tidak hanya dilarang berasal dari partai politik namun juga diperkuat untuk ikut serta membuat Undang-Undang, agar terjadi keharmonisan antara pusat dan daerah serta hal ini akan berdampak pada makna desentralisasi.¹⁵

Penutup

Dari pembahasan di atas dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa: *pertama*, adanya pemudaran desentralisasi dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang seharusnya menjadi gambaran untuk melaksanakan otonomi daerah, justru masih bersifat sentralistis

¹⁴ Ryan Muthiara Wasti, "Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke-47 No.4 Oktober-Desember 2017.

¹⁵ *Vide* Putusan MK No 30/PUU-XVI/2018.

terhadap pengambilan keputusan di daerah otonom. Atas dasar itu, solusi yang ditawarkan adalah mengembalikan otonomi “seluas-luasnya” dalam frasa yang juga muncul di dalam UU *a quo* agar sistem desentralisasi dapat diselenggarakan dengan baik, serta segala kebutuhan daerah dapat terakomodasi dengan baik.

Kedua, lemahnya fungsi dan kewenangan DPD juga merupakan masalah eksternal yang ikut berimbas pada pemudaran desentralisasi, sebab DPD merupakan perwakilan daerah yang seharusnya membawa isu dan kepentingan yang dibutuhkan daerah ke dalam proses legislasi. Namun kemandulan fungsi dan kewenangan DPD ini berdampak pada peranannya sebagai perwakilan daerah menjadi tidak efektif. Menurut penulis, pada dasarnya problematika yang terjadi pada penelitian ini adalah ketakutan yang terjadi oleh pemerintah pusat terhadap daerah yang jika diberikan otonomi seluas-luasnya dapat menggeserkan makna negara kesatuan. Namun dalam hal menghindari hal tersebut, pemerintah memberikan makna yang juga bergeser mengenai otonomi daerah khususnya urusan pemerintah konkuren. Artinya, tidak ada solusi yang tepat bagi jawaban dari permasalahan tersebut diatas. Maka dari itu, melihat analisis singkat penulis, maka penelitian ini memberikan beberapa solusi yang setidaknya dapat merubah makna dari urusan pemerintah konkuren, bagi penguatan otonomi daerah.

Penelitian ini merekomendasikan 2 cara untuk mengembalikan kemurnian desentralisasi yaitu, pertama, dengan mengubah pembagian urusan pemerintahan konkuren agar tetap menjadi urusan pemerintahan daerah secara mutlak. Kedua, menguatkan fungsi dan kewenangan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah agar bisa secara efektif menjalankan fungsi legislasi yang terkait dengan otonomi daerah, sehingga terbangun ruang interaksi yang efektif dalam pembahasan dan persetujuan RUU.

Daftar Pustaka

Buku

- Basah, Sjachran, *Ilmu Negara (Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangan)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011.
- Chaidir, Ellydar, *Sistem Pemerintah Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Total Media, Yogyakarta, 2008.
- Huda, Ni'matul, *Otonomi Daerah (Filosofi, Perkembangan, dan Problematika)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- _____, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.
- Junaidi, Muhammad, *Ilmu Negara Sebuah Kosntruksi Ideal Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016.
- Kaloh, J., *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2022.

Salam, Alfitra, *Desentralisasi & Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah)*, LIPI Press, Jakarta, 2002.

Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Leberty, Yogyakarta, 1980.

Jurnal

Dadan Ramdani, "Deklinasi Kedudukan Gubernur Sebagai Kepala Daerah dan Penyelenggaraan Urusan Konkuren Daerah Provinsi", *Jurnal Restorasi Hukum—Jurnal Pusat Studi dan Kosntitusi Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum*, Vol. 5 No. 1, 2022.

Elisabeth Kristiani Panjaitan dkk, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Periode 2009-2014", *Diponegoro Law Journal* Volume 6, Nomor 2, Tahun 2017.

Reynold Simandjuntak, "Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional", *Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 7 Nomor 1, Juni 2015.

Ryan Muthiara Wasti, "Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke-47 No. 4 Oktober-Desember 2017.

Disertasi

Despan Heryansyah, "Dinamika Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah Pasca Reformasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Tentang Diskursus Pilihan Antara Negara Federal dan Negara Kesatuan)", *Disertasi Mahasiswa Hukum UII*, 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No 22 Tahun 1948 Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri

Undang-undang No 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Signifikasi Peradilan Tata Usaha Negara Di Wilayah Provinsi Maluku Utara

Maryadi

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indoensia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indoensia
19912065@students.uii.ac.id

Abstract

The establishment of the State Administrative Court as the last court formed in accordance with the constitutional mandate contained in Article 24 of the 1945 State Constitution, was manifested into Law Number 5 of 1986 on the State Administrative Court. This study examines the significance of the State Administrative Court in North Maluku Province. This research is juridical-normative in nature and is presented in a descriptive-qualitative manner. The results of the study concluded that the existence of the State Administrative Court in the North Maluku region to response to legal disputes brought before the State Administrative Court area is increasing. The presence of the State Administrative Court is a Constitutional order.

Key Words: Establishment; state administrative court; legal disputes

Abstrak

Lahirnya Peradilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan yang terakhir dibentuk sesuai amanah konstitusi tertuang dalam Pasal 24 Undang – Undang Dasar Negara 1945, di wujudkan menjadi Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 Peradilan Tata Usaha Negara. Penelitian ini mengkaji, bagaimana signifikasi Peradilan Tata Usaha Negara di Provinsi Maluku Utara. Penelitian ini bersifat yuridis – normatif dan disajikan secara dekriptif – kualitatif. Hasil kajian menyimpulkan bahwa keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara di wilayah Maluku Utara untuk menjawab problem sengketa hukum di wilayah Peradilan Tata Usaha Negara semakin meningkat. Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara merupakan perintah Konstitusi.

Kata- kata Kunci: Pembentukan; peradilan tata usaha negara; sengketa hukum

Pendahuluan

Kemerdekaan bangsa Indonesia pada 17 Agustus 1945 menjadi cita-cita awal terbentuknya lembang peradilan, yakni tertuang dalam Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh suatu Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang-Undang Susunan dan badan kehakiman diatur dengan Undang-Undang.¹ Lahirnya Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) sebagai peradilan yang terakhir dibentuk sesuai amanah konstitusi, yang ditandai disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 pada 29 Desember 1986 (UU No. 5 Tahun 1986), menjadi langkah awal pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tentram serta tertib yang dapat menjamin kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang tata usaha negara dengan para warga masyarakat.

Lahirnya PERATUN menjadi bukti bahwa Indonesia adalah negara hukum, yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan, kepastian hukum hak asasi manusia (HAM).² Urgensi keberadaan peradilan administrasi dalam mewujudkan negara hukum mendorong pemerintah untuk membentuk sistem hukum di bidang peradilan administrasi, yakni melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang merupakan fondasi bagi pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. PERATUN diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan Tata Usaha Negara. Secara prinsip, suatu negara diharapkan dapat memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia warga negaranya.

Menyadari sepenuhnya peran positif aktif dalam kehidupan masyarakat, maka pemerintah perlu mempersiapkan langkah menghadapi kemungkinan timbulnya perbenturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara badan atau pejabat Tata Usaha Negara dengan warga negara.³ Sebagai Negara yang demokratis, Indonesia memiliki sistem ketatanegaraan dengan demikian lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dari ketiga lembaga tersebut, eksekutif memiliki porsi peran dan wewenang yang paling besar apabila dibandingkan

¹ Ali Abdullah M, *Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen*, Prenada Media Group, Jakarta, 2017, hlm. 1.

² Titik Triuwulan T. dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana, Surabaya, 2010), hlm. 566.

³ Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1983, hlm. 1.

dengan lembang lainnya. Oleh karena itu, perlu ada kontrol terhadap pemerintahan untuk adanya *checks and balances*. Salah satu bentuk kontrol yudisial atas tindakan administrasi pemerintahan adalah melalui lembaga peradilan. Dalam konteks inilah maka Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) dibentuk dengan UU No. 5 Tahun 1986 yang kemudian dengan adanya tuntutan reformasi di bidang hukum, telah disahkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.⁴

Provinsi Maluku utara merupakan salah satu wilayah yang sampai saat ini belum memiliki Peradilan Tata Usaha Negara, sejak memisahkan diri dari provinsi Maluku dan membentuk provinsi sendiri pada 1999, apakah di wilayah Maluku utara tidak memiliki perkara di wilayah Peradilan Tata Usaha Negara, tidak mungkin di sebuah wilayah tidak menghadapi perkara di Peradilan Tata Usaha Negara, Padahal dalam kurun waktu cukup lama itu, perjalanan malut sebagai daerah otonom telah banyak di warnahi persoalan hukum yang membutuhkan peran aktif penegak hukum terutama hakim dalam menyelesaikan segala macam persoalan hukum masyarakat. Dimana malut dengan 10 kabupaten/kotanya baru mempunyai 6 pengadilan negara 4 pengadilan agama dan peradilan tata usaha negara sampai saat ini belum mampu dihadirkan di wilayah malut.

Salah contoh kecil perkara peradilan tata usaha negara di wilayah Maluku utara, contoh kasus mahasiswa ketika pada Jumat, 14 Agustus 2015, dekan fakultas hukum universitas khairun menerbitkan SK No.242/H44.C1/LL/2015 atas tuduhan melanggar aturan akademik kepada, Lukman Ahmad Rumatamerek, Dalili, Arman Kedafota, Fatur Rahman Karim, Rustam Umar, dan Artasi Ode Muhrijin, padahal kami hanya sedekar melalakan aksi protes atas tindakan beliau selaku dekan yang telah memukuli ketua BEM fakultas Hukum Mahrin Hasan, saat sedang berlangsung Orientasi Studi dan Pengenalan Kampus (OSPEK) mahasiswa baru. Menurut kami dari SK tersebut cacat secara hukum sehingga Objek sengketa TUN, Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang PTUN, harapan itu kandas tengah jalan, sebab kami terbentur pada kenyataan bahwa butuh biaya belasan atau puluhan juta untuk bisa berperkara sampai selesai di PTUN dan Perjuangan Arbi M. Nur, Ikra S Alkatiri, Fahyudi Kabir, dan Fahrul Abdulla mencari keadilan, ketika SK Rektor Unkair Bernomor 1860/UN44/KP/2019 ketika melakukan aksi rasisme Papua. Mereka melalukan perjalanan mencari keadilan cukup sulit sebabnya harus PTUN Ambon, lalu banding ke PTTUN Makassar dan terakhir kasasi ke MA dan menang.⁵

⁴ *Ibid.*, hlm. 2

⁵ <https://indotimur.com/opini/kenapa-maluku-utara-belum-mempunyai-ptun> diakses 9 sep 2022 pukul 03. 21 Wib

Menurut penulis signifikansi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Wilayah Provinsi Maluku Utara problem sangatlah penting, sehingga penulis mencoba meneliti hal tersebut.

Rumusan masalah

Berdasarkan uraian Latar Belakang tersebut, maka dapat dirumuskan identifikasi permasalahan sebagai berikut: Bagaimana signifikansi PTUN di wilayah Provinsi Maluku Utara?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui signifikansi keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara di wilayah Provinsi Maluku Utara

Metode Penelitian

Artikel ini berdasar pada penelitian data secara yuridis-normatif dengan mengkaji permasalahan berdasar kaidah hukum. Pendekatan penelitian menggunakan metode konseptual dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan melihat perkembangan dalam ilmu hukum yang bertujuan munculnya ide, gagasan baru terkait konsep dan asas hukum yang relevan dengan isu hukum. Penelusuran materi tulisan artikel ini melalui studi dokumen atau kepustakaan dengan mengumpulkan sejumlah literature. Metode yang digunakan adalah deskriptif analisis yang mengacu pada suatu masalah tertentu yang kemudian dikaitkan dengan literature, pendapat ahli maupun berdasarkan perundang-undangan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Signifikansi PTUN di Wilayah Provinsi Maluku Utara

Maluku Utara adalah salah satu provinsi termuda di Indonesia yang resmi ditetapkan sebagai provinsi pada 4 Oktober 1999 melalui UU Nomor 46 Tahun 1999 dan UU Nomor 6 Tahun 2000. Sejak awal diresmikannya sebagai provinsi, Maluku Utara telah mengalami satu kali pemindahan ibukota provinsi kota Ternate yang berlokasi di kaki Gunung Gamalama adalah ibukota provinsi pertama sebagai Maluku Utara. Setelah 11 tahun, tepatnya pada 4 Agustus 2010, ibukota provinsi Maluku Utara dipindahkan ke Sofifi yang berlokasi di pulau Halmahera pulau terbesar di Maluku Utara. Sebagai besar wilayah Provinsi Maluku Utara terdiri atas wilayah perairan sedangkan wilayah daratannya tercatat seluas 31.982,50 km². Provinsi Maluku Utara dikenal sebagai negeri seribu pulau karena memiliki pulau sebanyak 1.472 pulau dengan rincian jumlah pulau

dihuni sebanyak 89 pulau, dan yang tidak berpenghuni sebanyak 1.385 pulau. Wilayah provinsi Maluku Utara terbagi menjadi 8 Kabupaten, 2 Kota, 166 Kecamatan dan 1199 Desa.⁶ Maluku Utara terletak pada Koordinat 3°40'LS - 3°00'LU 123°50'- 129° 50'BT, yang sebenarnya merupakan gugusan kepulauan dengan rasion daratan dan perairan 24 : 76. Memiliki gugusan pulau 395 buah, 83% atau sekitar 331 pulau belum berpenghuni⁷, sedangkan Maluku terletak pada koordinat 2°30'-8°30'LS dan 124°-135°30'BT. Memiliki luas wilayah 712.480 Km², terdiri dari sekitar 92,4% lautan dan 7,6% daratan dengan jumlah pulau yang mencapai 1.412 buah pulau dan panjang garis pantai 10.662 Km.⁸ Berdasarkan kondisi geografis diatas jarak menjadi persoalan yang sangat urgent dalam hal seseorang untuk melakukan upaya hukum ketika hak-haknya di larang di wilayah administrasi ataupun keputusan pemerintahan yang berdampak pada adanya gugatan di pengadilan Tata Usaha Negara. Menjadi sangatlah penting ketika sebuah wilayah provinsi yang tidak memiliki PTUN sedangkan persoalannya hukum di rana PTUN setiap tahunnya sangat meningkat pesat.

Untuk melindungi masyarakat atau pejabat administrasi negara dari tindakan kesewang-wenangan, dari penguasa (pemerintah) diperlukan suatu upaya untuk melindunginya, khususnya melindungi masyarakat/pejabat administrasi dari keputusan-keputusan yang bersifat dirasa merugikan atau bertentangan dengan hukum. Wujud dan usaha perlindungan tersebutlah kemudiannya melahirkan suatu Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yakni sebuah peradilan yang didirikan untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara Orang dan Badan Hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara baik di pusat maupun daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara.⁹

Peradilan administrasi dipandang sebagai peradilan khusus, dalam arti peradilan yang hanya diberi kewenangan menyelesaikan sengketa yang muncul di bidang administrasi dan kepegawaian atau sengketa yang terjadi antara pejabat administrasi dengan seseorang atau badan hukum perdata sebagai akibat dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya keputusan.¹⁰ Adapun tujuan dibentuknya PERATUN adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan

⁶ <https://localisedgs-indonesia.org/profil-tpb/profil-daerah/23> diakses pada 16 Oktober 2022, pukul 17.02 Wib.

⁷ <http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/25416/BAB%20IV.pdf?sequence=6&isAllowed=y> diakses pada 15 oktober 2022, pada pukul 15.54 Wib.

⁸ <https://www.dpmpstsp-maluku.com/provinsi-maluku/gambaran-umum>, di akses pada 16 Oktober 2022, pukul 16.23 Wib.

⁹ Murtiningsih, Adi Kusyandi, "Eksistensi PTUN Sebagai Wujud Perlindungan Hukum Kepada Warga Negara dari Sikap Tindak Administrasi Negara", *JURNAL YUSTITIA*, Vol. 7 No. 2 November 2021, hlm. 240.

¹⁰ Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 146

bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, serta tertib yang dapat menjamin kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang tata usaha negara dengan para warga masyarakat.

Adanya PTUN dimaksudkan untuk menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat.¹¹ Selain untuk memberikan pengayoman atau perlindungan hukum bagi masyarakat, ditegaskan pula bahwa keberadaan PTUN adalah membina, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur di bidang Tata Usaha Negara agar mampu menjadi alat efisien, efektif, bersih, serta berwibawa dan yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat.¹²

Asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan. Asas ini tegas disebutkan dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan Kehakiman. Sederhana mengandung arti pemeriksaan dan penyelesaian perkara dilakukan dengan cara yang efisien dan efektif. Asas cepat, asas yang bersifat universal, berkaitan dengan waktu penyelesaian yang tidak berlarut-larut. Asas cepat ini terkenal dengan adagium *justice delayed justice denied*, bermakna proses peradilan yang lambat tidak akan memberi keadilan kepada para pihak. Asas biaya ringan mengandung arti biaya perkara dapat dijangkau oleh masyarakat.¹³ Asas tersebut bisa menjadi alasan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara sudah seharusnya hadir di Provinsi Maluku Utara

Peradilan Tata Usaha Negara itu diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirugikan akibat suatu keputusan tata usaha negara.¹⁴ Tempat kedudukan Pengadilan (Pasal 6 UU No. 9 Tahun 2004):

1. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota.
2. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT. TUN) berkedudukan di ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

¹¹ Lihat ketentuan menimbang huruf (d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹² Lihat ketentuan menimbang huruf (b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹³ <https://www.hukumonline.com/berita/a/peradilan-yang-sederhana--cepat--dan-biaya-ringan-lt5a7682eb7e074> diakses pada 15 oktober 2022, pada pukul 18.27 Wib

¹⁴ *Ibid.*

Keberadaan suatu PTUN di wilayah hukum Indonesia dapat dilihat pada Pasal 6 UU No. 9 Tahun 2004 menyatakan bahwa setiap daerah ibukota Provinsi memiliki keharusan untuk mendirikan PTUN untuk menjamin hak-hak masyarakat agar tidak dilanggar oleh perorangan maupun pemerintah. Akan tetapi, Provinsi Maluku Utara dalam hal ini belum mampu untuk mendirikan sebuah Peradilan Tata Usaha Negara di wilayahnya. Sebab itulah menurut hemat penulis, ketika masyarakat Maluku Utara dalam hal ini mencari keadilan di ruang-ruang peradilan Tata Usaha Negara, harus mengakses PTUN di wilayah Kota Ambon, Maluku jaraknya tidaklah dekat. Ini yang membuat kehadiran PTUN di wilayah Maluku Utara sangatlah di nanti-nantikan oleh pencari keadilan. Sebab ketika suatu waktu masyarakat hendak menggugat keputusan pejabat Tata Usaha Negara ke Ambon karena Maluku Utara belum mampu untuk menghadirkan PTUN sendiri di wilayah hukumnya, sehingga harus ke Ambon sebab termasuk dalam yuridiksi hukum PTUN Ambon, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Kepres RI No.16/1993 yang berbunyi:

“Daerah hukum PTUN Ambon meliputi seluruh wilayah Kabupaten dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang sekarang berdasarkan UU No. 46 Tahun 1999 telah menjadi Provinsi Maluku Utara, Kabupaten Buru, dan Kabupaten Maluku Tenggara Barat”. Itulah kenyataan pahit yang selama ini masyarakat Maluku dipaksa menelannya mentah-mentah ketika mencari keadilan”¹⁵.

Betapa pentingnya eksistensi pengadilan sebagai jaminan terpenuhinya akses terhadap keadilan *access to justice*, ketika suatu proses hukum yang melindungi hak-hak asasi setiap rakyat Indonesia dan mencegah kesewenang-wenangan penguasa. ketika hak-hak konstitusional seorang warga negara perlu dijamin dengan kemudahan untuk mengakses peradilan ketika hak-hak nya tersebut dilanggar salah satu contohnya keputusan pejabat tata usaha negara di salah kampus Universitas Khairul Ternatate ketika ada beberapa mahasiswa yang melakukan aksi demo, yang menurut pihak kampus mahasiswa tersebut melakukan aksi rasisme Papua, sehingga melalui SK Rektor Unkhair bernomor 1860/UU44/KP/2019 beberapa mahasiswa seperti Arbi M. Nur, Ikra S Alkatiri, Fahyudi Kabir, dan Fahrul Abdulla di Skorsi menurut mereka ini harus di perjuangkan dinilai tidak mencerminkan nilai-nilai keadilan sosial, maka mereka pengajuan gugat SK Rektor ke PTUN Ambon, lalu banding ke PTTUN Makassar dan terakhir ke Ma dan mereka menangkan gugatan SK Rektor tersebut.

Keberadaan PTUN di Maluku utara harusnya segera di hadirkan sebab proses mencari keadilan bukan hanya di wilayah Pengadilan Negeri, pengadilan

¹⁵ Berita Online <https://indotimur.com/opini/kenapa-maluku-utara-belum-mempunyai-ptun>, diakses 19 SEPTEMBER 2022, pukul 04.21 WIT.

Agama, tapi juga di pengadilan Tata Usaha Negara yang sampai saat ini Maluku utara belum mampu untuk menghadirkan itu, pada jelas jika mengacu pada UU No. 9 Tahun 2004 Pasal 6 menyatakan “bahwa setiap daerah ibukota Provinsi memiliki keharusan untuk mendirikan PTUN untuk menjamin hak-hak masyarakat agar tidak dilanggar oleh perorangan maupun pemerintah”. Sehingga sudah waktunya pemerintah provinsi Maluku Utara harus segera menyiapkan persyaratan untuk membentuk PTUN di wilayah Maluku Utara.

Peradilan Tata Usaha Negara sangatlah penting bagi masyarakat Maluku Utara mencari keadilan. Legislatur partai gerinda di DPRD Maluku Utara (Malut) Wahda Zainal Iman meminta pemerintah pusat segera membentuk pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) di provinsi Malut “Selamat ini masyarakat malut yang ingin mencari keadilan melalui ptun harus ke ambon Maluku, sehingga mereka harus mengeluarkan biaya cukup besar, apalagi kalau sidangnya berlangsung lama”. Ia mengungkapkan, PTUN merupakan institusi hukum yang sangat strategis seiring dengan semakin banyaknya permasalahan hukum yang proses penyelesaiannya harus melalui lembaga itu.¹⁶

Dasar hukum pembentukan PTUN:

- Peraturan Pemerintah Nomor : 41 Tahun 1991, tentang Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Kedudukan dan Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara

- Tempat kedudukan pengadilan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004
- Pengadilan tata usaha negara berkedudukan di ibukota kabupaten/kota dan daerah hukumnya meliputi wilayah kabupaten/kota
- Pengadilan tinggi tata usaha negara berkedudukan di ibukota provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi.

Masyarakat Maluku utara yang berperkara di PTUN dari tahun ke tahun semakin meningkat ini menandakan keberadaan PTUN di wilayah Maluku utara sangatlah penting.

¹⁶ <https://ambon.antaraneews.com/berita/28082/legislatur-minta-pemerintah-bentuk-ptun-di-malut> diakses 19 sep 2022. Pada pukul 03.43 Wib.

Tabel perkara di PTUN Ambon dari tahun 2016 - 2022.¹⁷

Tahun	Register	Putus	Upload
2016	42	47	48
2017	47	57	69
2018	35	33	43
2019	67	50	50
2020	77	95	79
2021	58	63	82
2022	25	33	46

Sumber: Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

Berdasarkan tabel di atas berkembang perkara di PTUN Ambon mengalami peningkatan ini menandakan bahwa setiap warga Maluku utara yang merasa dirugikan dengan keputusan pemerintah atau badan hukum.

Terbentuknya Provinsi Maluku Utara yang wilayah berasal dari sebagian wilayah Provinsi Maluku, sejalan dengan kebutuhan perkembangan pembangunan perlu peningkatan pelayanan hukum melalui pembangunan perangkat peradilan. Untuk meningkatkan pelayanan hukum dalam rangka pemerataan kesempatan memperoleh keadilan serta demi tercapainya penyelesaian perkara dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan, perlu dibentuknya pengadilan tinggi di ibukota Provinsi Maluku Utara, perlu diadakan peninjauan kembali daerah hukum pengadilan Tinggi Ambon yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1966 meliputi daerah hukum pengadilan negeri di seluruh wilayah Provinsi Maluku. Sesuai dengan ketentuan pasal 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang peradilan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 peradilan tinggi dibentuk dengan Undang-Undang.¹⁸

Pembentukan Peradilan Agama di Provinsi Maluku Utara melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2015 Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Maluku, untuk meningkatkan pelayanan hukum dalam rangka pemerataan kesempatan memperoleh keadilan serta demi tercapainya penyelesaian perkara dengan sederhana, cepat dan biaya ringan¹⁹.

Semakin berkembangnya pembangunan di wilayah Provinsi Maluku Utara, khususnya di bidang hukum pada saat ini telah sampai pada tahap yang menghendaki perlunya peningkatan pelayanan hukum melalui pengembangan perangkat peradilan. Pengembangan perangkat peradilan tersebut menjadi sangat

¹⁷ <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=ptun.abn&page=10> diakses pada 15 Oktober 2022, pada pukul 15.43 Wib

¹⁸ <https://www.dpr.go.id/jdih/index/id/11> diakses pada 15 oktober 2022, pada pukul 15.58 Wib

¹⁹ <https://www.dpr.go.id/jdih/index/id/49> diakses pada 15 oktober 2022, pada pukul 16.27 Wib

strategis dan mempunyai posisi sentral, jika dikaitkan dengan upaya peningkatan pelayanan hukum kepada masyarakat di wilayah Provinsi Maluku Utara. Oleh karena sampai saat ini Provinsi Maluku Utara belum memiliki Peradilan Tata Usaha Negara tersendiri dan masih menjadi satu dengan peradilan Tata Usaha Negara Ambon, untuk lebih meningkatkan pelayanan hukum bagi masyarakat pencari keadilan di wilayah Provinsi Maluku Utara serta mewujudkan tata peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan yang terjangkau oleh semua lapisan masyarakat, dinilai sudah saatnya membentuk peradilan Tata Usaha Negara di wilayah Provinsi Maluku Utara.

Penutup

Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara di wilayah Maluku Utara adalah merupakan perintah konstitusi sebagaimana pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara tersebut, mampu menjawab problematika pencari keadilan khusus sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara dengan mengacu pada asas peradilan sederhana, cepat dan biaya murah, artinya asas ini mempertegas bahwa keberadaan PTUN sangatlah penting.

Daftar Pustaka

Buku

- Abdullah M, Ali, *Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen*, Prenada Media Group, Jakarta, 2017.
- HR, Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Mertokusumo, Sudikno, *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1983.
- Triuwulan T, Titik, dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana, Surabaya, 2010.

Jurnal

- Murtiningsih Kartini dan Adi Kusyandi, "Eksistensi PTUN Sebagai Wujud Perlindungan Hukum Kepada Warga Negara dari Sikap Tindak Administrasi Negara", *JURNAL YUSTITIA*, Vol. 7 No. 2 November 2021.

Internet

- <https://indotimur.com/opini/kenapa-maluku-utara-belum-mempunyai-ptun>, diakses tanggal 19 SEPTEMBER 2022, pukul 04.21 WIT.
- <https://localisedgs-indonesia.org/profil-tpb/profil-daerah/23> diakses pada 16 Oktober 2022, pukul 17.02 Wib.

<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=ptun.abn&page=10>
diakses pada 15 oktober 2022, pada pukul 15.43 Wib

<https://www.dpmpptsp-maluku.com/provinsi-maluku/gambaran-umum>,
diakses pada 16 Oktober 2022, pukul 16.23 Wib.

<https://www.dpr.go.id/jdih/index/id/11> diakses pada 15 oktober 2022, pada
pukul 15.58 Wib

<https://www.dpr.go.id/jdih/index/id/49> diakses pada 15 oktober 2022, pada
pukul 16.27 Wib

[https://www.hukumonline.com/berita/a/peradilan-yang-sederhana--cepat--
dan-biaya-ringan-lt5a7682eb7e074](https://www.hukumonline.com/berita/a/peradilan-yang-sederhana--cepat--dan-biaya-ringan-lt5a7682eb7e074) diakses pada 15 oktober 2022, pada
pukul 18.27 Wib

<http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/25416/BAB%20IV.pdf?sequence=6&isAllowed=y> diakses pada 15 oktober 2022, pada pukul
15.54 Wib.

[https://ambon.antaranews.com/berita/28082/legislator-minta-pemerintah-
bentuk-ptun-di-malut](https://ambon.antaranews.com/berita/28082/legislator-minta-pemerintah-bentuk-ptun-di-malut) diakses 19 sep 2022. Pada pukul 03.43 Wib.

<https://indotimur.com/opini/kenapa-maluku-utara-belum-mempunyai-ptun>
diakses 9 sep 2022 pukul 03. 21 Wib

Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Biodata Penulis

Elfian Fauzi. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2021, sedang menempuh S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Semakigede UH 1 No. 86 Kec. Umbulharjo Kota Yogyakarta Indonesia.

Nabila Alif Radika Shandy. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2022, Tegalrejo RT 03, Bawuran, Pleret, Bantul Yogyakarta Indonesia.

Nanda Nugraha Ziar. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Riau Indonesia tahun 2019, sedang menempuh S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Jln. Sekolah, RT 002 RW 003, Desa Kubang Jaya, Kecamatan Siak Hulu, Kabupaten Kampar, Riau Indonesia.

Dimas Cahya Kusuma. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2018, sedang menempuh S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Jln. Damai Perumahan Green Damai Residence No 143D RT.3/RW.25 Jaban Sinduharjo Ngaglik Sleman Yogyakarta Indonesia.

Ira Annisa. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2020, sedang menempuh S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Keparakan Lor MG. 1 No. 850 Rt. 42 Rw. 09 Keparakan, Mergangsan, Yogyakarta Indonesia.

Nor Fadillah. Menyelesaikan S1 Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau Indonesia tahun 2021, sedang menempuh S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Jln. Kaliurang KM 14.5 GG Abiyoso No. 40A RT 01 RW 05, Lodadi, Ngemplak, Umbulmartani, Sleman. Yogyakarta Indonesia.

Herdian Nurahma Purnamawati. Menyelesaikan S1 Fakultas Universitas Muhammadiyah Surakarta Jawa Tengah Indonesia tahun 2018, sedang menempuh S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Kos Putri 1212, Jln. Trunojoyo No 89 Pandean Taman Kota Madiun Jawa Timur Indonesia.

Muhammad Firdauz Ibnu Pamungkas. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 1990, sedang menempuh S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Jln. Tamasiswa No 108c Wirogunan, Mergangsan (Kantor Notaris/PPAT Muhammad Firdauz Ibnu Pamungkas, SH) Yogyakarta Indonesia.

Ibnu Fadli. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2019, sedang menempuh S2 Magister Hukum

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Jln. Balok No. 36 Pojok Tiyasan Rt 02 Rw 01 Condongcatur Sleman Yogyakarta Indonesia.

Dwi Condro Wulan. Menyelesaikan S1 Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia tahun 2019, sedang menempuh S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Jln. Lettu Sugiarno, RT.2/RW.13, Dukuh, Sriwedari, Muntilan, Magelang, Jawa Tengah Indonesia.

Sulava Sururi Ramadhani. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2019, sedang menempuh S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Kos Putri Puspita - Jln. Babaran UH IV, Tegalcatak, Umbulharjo, Yogyakarta Indonesia.

Tsabbit Aqdamana. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2020, sedang menempuh S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, RT 06 RW 03, Nomor Rumah 55, Blok Lungsalam Desa Plosokerep, Kecamatan Terisi, Kab. Indramayu, Provinsi Jawa Barat Indonesia.

M. Rizki Nurdin. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate Indonesia tahun 2018, sedang menempuh S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Kontrakan Inabah 1 (125 A), RT 6,RW 46, Pogung Lor, Sinduadi, Mlati, Sleman Yogyakarta Indonesia.

Rizki Abu Amar. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram Yogyakarta Indonesia tahun 2017, sedang menempuh S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Perumahan Griya Taman Sari 2 RT.10, Blok Z8B, Kembangsari, Srimartani, Piyungan, Bantul Yogyakarta Indonesia.

Mesy Azmiza Azhar. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia tahun 2021, sedang menempuh S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Jln. Kaliurang KM 14,5 Gg Aster, Lodadi, Rafifa Residence Sleman Yogyakarta Indonesia.

Maryadi. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta Indonesia tahun 2019, sedang menempuh S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Jln. Gajah Gang Rajawali Umbulharjo No. 64A 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 pemaparan 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.
Priyono 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.uui.ac.id/index.php/IUSTUM>. Jika penulis memiliki masalah pada submisi *online*, seilahkan hubungi redaksi di email penerbitan.fh@uui.ac.id