

Sinopsis

Dalam dua dekade terakhir Indonesia telah berupaya menerapkan sistem birokrasi digital atau yang jamak dikenal dengan istilah *e-government*. *E-government* adalah penggunaan teknologi informasi dan komunikasi untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Dengan adanya teknologi informasi diharapkan dapat mengubah hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, pemerintah dengan pelaku usaha, dan antar organisasi pemerintah.

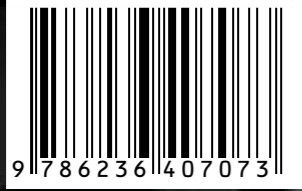
Adanya sistem teknologi informasi diharapkan mampu mengoptimalkan peran pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dalam rangka memberikan dukungan informasi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik perlu diselenggarakan sistem informasi yang bersifat nasional. Hal ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik yang sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pemerintah bertindak sebagai Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) yang memiliki tanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan pelayanan informasi publik. Sehingga keberadaan *e-government* menjadi penting untuk diselenggarakan karena amanat peraturan perundang-undangan.

Selain itu, terakik dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengatur mengenai sistem perizinan berusaha memperkuat praktik pelayanan perizinan secara *online* melalui OSS (*Online Single Submission*) sistem perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik. Sehingga proses pelayanan perizinan lebih efektif, efisien, transparan dan akuntabel serta meminimalisasi praktik maladministrasi. Adanya pandemi Covid-19 menjadi salah satu motivasi pemerintah untuk mengakselerasi penerapan birokrasi digital dalam segala aspek pelayanan publik. Upaya pemerintah dalam meningkatkan pelayanan publik berbasis digital membawa Indonesia pada peringkat 88 dalam *United Nations e-government survey* tahun 2020 atas pelaksanaan sistem pemerintahan berbasis elektronik.

Namun demikian atribusi kewenangan penyelenggaraan *e-governmnet* dalam peraturan perundang-undangan menuntut pemerintah melakukan diskresi akibat adanya kekosongan hukum. Sebagaimana diskresi dalam penyelenggaraan birokrasi digital dilakukan di masa pandemi ini. Selain itu penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko melalui OSS berpotensi menimbulkan ketidakcermatan pejabat Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, sehingga izin tersebut dapat merugikan hak asasi maupun kepentingan pihak yang lain. Oleh karena itu, peran OMBUDSMAN Republik Indonesia menjadi vital untuk mengawasi penyelenggaraan pelayan publik berbasis digital agar *good governance* dapat terwujud. Selain itu, implementasi birokrasi digital tentunya membawa tantangan dalam penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan melalui Peradilan Tata Usaha Negara yang juga menuntut lembaga peradilan untuk beradaptasi.

Seiring dengan adanya praktik birokrasi digital yang berkembang saat ini dengan berbagai permasalahannya, maka perlu adanya respon akademik untuk memberikan evaluasi dan sumbang pemikiran. Oleh karena itu, prosiding Pembaruan Hukum Administrasi Negara disusun dalam rangka pengayaan pandangan dan gagasan pembaruan Hukum Administrasi Negara dalam berbagai sektor.

E-ISBN. 978-6236-407-07-3 (PDF)



9 786236 407073



FH UII PRESS

ISBN. 978-6236-407-08-0



9 786236 407080



FH UII PRESS

PROSIDING
WEBINAR NASIONAL

HAN

PEMBARUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
DI ERA BIROKRASI DIGITAL



FH UII PRESS

PROSIDING WEBINAR NASIONAL

Departemen Hukum Administrasi Negara

PEMBARUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DI ERA BIROKRASI DIGITAL

Yogyakarta, 28 September 2021

Prosiding Webinar Nasional Hukum Administrasi Negara

Tema:

“Pembaruan Hukum Administrasi Negara di Era Birokrasi Digital”

Departemen Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 28 September 2021

Penerbit:



FH UII Press

Departemen Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta, 28 September 2021

Prosiding Webinar Nasional Hukum Administrasi Negara
Tema:
“Pembaruan Hukum Administrasi Negara di Era Birokrasi Digital”

<i>Steering Committee</i>	: Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H. Dr. Muhammad Arif Setiawan, S.H., M.Hum. Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum. Bagya Agung Prabowo, S.H., M.H., Ph.D. Ari Wibowo, S.H.I., S.H., M.H.
<i>Organizing Committee</i>	
Ketua	: Ayunita Nur Rohanawati, S.H., M.H.
Sekretaris	: Mustika Prabaningrum K, S.H., M.H. Afiyatun, S.H., M.H.
Sie Acara	: Nurmalita Ayuningtyas Harahap, S.H., M.H. Mirani Desi Ekawati, S.E. Desi Wulandari, S.Sos.
Sie Keuangan	: Selly Rosalia Pertiwi, S.Pd Luthfiana Dewi, S.E.
Sie Pubdekdok	: Gelar Kuntoro Aji, S.Kom. Gangsar Pitoyo, S.Pd. Dodi Ariyanto
Reviewer	: Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. Mukmin Zakie, S.H., M.Hum., Ph.D.
Dewan Redaksi	: Siti Ruhama Mardhatillah, S.H., M.H. Siti Rahma Novikasari, S.H., M.H.
Layout Design	: M. Arief Satedjo, A.Md. Heru Sudjanto, S.E.
Cover Design	: Hasbi Ash Shidiqi, S.Pd.I.
Diterbitkan	: Desember 2021
No. ISBN	: 978-623-6407-08-0
No. E-ISBN	: 978-623-6407-07-3

Penerbit:
FH UII Press
Jln. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta Indonesia
Phone: 0274-379178
e-mail: penerbitan.fh@uii.ac.id

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan atas kehadiran Allah SWT karena dengan limpahan rahmat dan karunianya-Nya Prosiding Webinar Nasional Hukum Administrasi Negara berjudul “Pembaruan Hukum Administrasi Negara di Era Birokrasi Digital” dapat diterbitkan. Shalawat serta salam semoga senantiasa tercurah kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW.

Pengembangan ilmu dan pengetahuan merupakan kemajuan peradaban. Dalam rangka berkontribusi bagi inovasi dan pengembangan pengetahuan, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia secara konsisten menerbitkan prosiding webinar nasional untuk memfasilitasi publikasi karya para intelektual agar dapat dimanfaatkan bagi kemajuan kehidupan masyarakat.

Ucapan terimakasih kami sampaikan kepada Tim Prosiding Webinar Nasional Hukum Administrasi Negara berjudul Pembaruan Hukum Administrasi Negara di Era Birokrasi Digital atas usahanya dalam menerbitkan dalam menerbitkan prosiding ini. Semoga penerbitan prosiding ini dapat memberi manfaat bagi semua pihak.

Yogyakarta, 24 Desember 2021

Editor

DAFTAR ISI

Tantangan Peradilan Tata Usaha Negara di Era Birokrasi Digital <i>Prof. Dr. Supandi S.H., M.Hum.</i>	1
Diskresi Pemerintah di Era Birokrasi Digital <i>Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.</i>	3
Dinamika Kebijakan Perizinan Berusaha di Era Birokrasi Digital <i>Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, S.H., M.M.</i>	14
Pengawasan Pelayanan Publik di Era Birokrasi Digital (Kedudukan Lembaga Pengawas Eksternal dalam Reformasi Birokrasi & E-Gov) <i>Mokhammad Najih, S.H., M.Hum., Ph.D.</i>	17
Naskah Prosiding	
Pendaftaran Tanah sebagai Upaya Kepastian Hukum dan Pencegahan Konflik <i>Mukmin Zakie, Mustika Prabaningrum Kusumawati</i>	20
Menelisik Tujuan Pendaftaran Tanah Menuju Keadilan Bagi Pemegang Hak Atas Tanah <i>Danang Adi Nugraha, Satria Sukananda</i>	31
Implementasi Konsep <i>Land Banking</i> dalam Penyediaan Lahan Perumahan di Indonesia <i>Diyah Kun Mariati, Lego Karjono</i>	44
Legalitas Sertipikat Tanah Elektronik dan Permasalahannya (Tantangan Sektor Pertanahan di Era <i>E-Government</i>) <i>Muhammad Adiguna Bimasakti</i>	54
Urgensi dan Keamanan Digitalisasi Dokumen Penerbitan Sertifikat Elektronik Tanah <i>Nur Rohman</i>	65
Pembaharuan Hukum Administrasi Negara dalam Reformasi Hukum Agraria di Era Digital <i>MM. Thanisa Dita Murbarani</i>	75
Kajian Yuridis Terkait Jual Beli Tanah Antara PT. Amanah Agung Selaras dengan Ahli Waris dari Simpar yang Tercantum pada Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 <i>Kartika Cahyaningtyas, Albertus Sentot Sudarwanto</i>	83
Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Jalan Tol Solo-Yogya <i>Muhammad Faza Abyan Naufal, Isharyanto, Jadmiko Anom Husodo</i>	92
Politik Hukum Lingkungan Hidup dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum Pasca Berlakunya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja <i>Marojahan JS Panjaitan</i>	100
Penguatan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup <i>Yasminingrum</i>	110
Proses Administrasi Online yang Merupakan Perlindungan Lingkungan Hidup <i>Haris Putra Widagdo, Agus Riwanto, Rahayu Subekti</i>	119
Kebijakan Kepala Daerah dalam Komitmen Ruang Terbuka Hijau	

<i>Seto Sanjoyo</i>	128
Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Berdasarkan Prinsip <i>Reduce, Reuse, Recycle</i> untuk Mewujudkan Pengelolaan Sampah Berkelanjutan di Kota Cimahi	
<i>Netty Songtiar Rismauly Naiborhu</i>	137
Kedudukan Hukum Administrasi Negara dalam Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun sebagai Upaya Penataan Hukum Lingkungan	
<i>Josua Hari Mulya</i>	148
Pembatalan Izin Usaha Pertambangan di Kabupaten Konawe Kepulauan Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan	
<i>Budiarto Suselmen</i>	157
Implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Resiko terhadap Pengawasan Perizinan Berusaha di Daerah	
<i>Allan Fatchan Gani Wardhana, Ahmad Ilham Wibowo</i>	166
Potret Pengaturan Manajemen Krisis Kepariwisata di Kota Yogyakarta pada Masa Pandemi Covid-19	
<i>Yuniar Riza Hakiki</i>	176
Peran Lembaga Ombudsman DIY dalam Pengawasan Pelayanan Publik pada Masa Pandemi Covid-19 Berdasarkan Pergub DIY Nomor 69 Tahun 2014	
<i>Anom Wahyu Asmorojati, Indah Febri Sonia</i>	187
Peran Hukum Administrasi Negara dalam Mewujudkan Pembangunan Birokrasi E-Government yang Baik di Era Digital	
<i>MG. Thesa Deta Murbasari</i>	198
<i>Unitary Executive</i> sebagai Solusi atas Alih Status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi	
<i>Moh. Rizaldi</i>	209
Kajian Tentang Penghapusan Izin Mempekerjakan Tenaga Asing dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	
<i>Fitrhiatus Shalihah</i>	220
Urgensi <i>Paternity Leave</i> bagi Kesejahteraan Hak Pekerja di Indonesia	
<i>Rahmadina Bella Mahmuda, Eka Detik Nurwagita, Kuniati Mulqiyah</i>	231
Penerapan E-Government dalam Upaya Mewujudkan Perlindungan di Bidang Ketenagakerjaan	
<i>Dresdiando Samodra</i>	243
Mekanisme Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Secara Online	
<i>Pandu Widya Pratama, Munawar Kholil, Jadmiko Anom Husodo</i>	251
Penguatan Sistem Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Pemerintahan Daerah: Gagasan APIP sebagai <i>Quasi</i> Nasional dan Independen	
<i>Muhamad Saleh, Taufiqurrahman</i>	261
Penataan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (Kajian Normatif Terhadap Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004)	
<i>Retno Widiastuti</i>	275

<i>Legal Standing</i> Prinsip Keyakinan Hakim dalam Menetapkan Kerugian Keuangan Negara dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi <i>Beni Kurnia Illahi, Sonia Ivana Barus, Pipi Susanti</i>	284
Analisis Yuridis Pengenaan Pajak Penghasilan (PPH) terhadap Kegiatan Selebgram yang Melakukan Endorsement di Media Sosial <i>Esti Anisa Pamungkas</i>	297
Legalitas Penyelenggaraan Retribusi Secara Elektronik di Kota Yogyakarta <i>Muhammad Addi Fauzani, Aprillia Wahyuningsih</i>	306
Arah Kebijakan Sanksi Administrasi Perpajakan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ditinjau dari Asas Pemungutan Pajak <i>Siti Rahma Novikasari</i>	316
Analisis Putusan dengan Amar Tidak Dapat Diterima terhadap Gugatan yang Melampaui Waktu Tempuh Upaya Administratif (Studi Kasus Putusan Perkara Ibrahim Malik melawan Rektor Universitas Islam Indonesia) <i>Rizky Ramadhan Barried</i>	329
Implementasi Pasal 19 ayat (2) Undang – Undang No. 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Terhadap Kewajiban Perusahaan Membayar Iuran di Daerah Istimewa Yogyakarta <i>Annisa Mutiara Ridwan, Mukmin Zakie</i>	341
Implikasi Pengaturan Presidential Threshold Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 <i>Muhammad Hanif Mahsabihul Ardhi, Allan Fatchan Gani Wardhana</i>	356
Perlindungan Hukum Bagi Isteri Terhadap Harta Bersama Yang Dijaminkan Dalam Perkawinan Poligami <i>Irene Ausya Ardiningrum Wardaya, Nurjihad</i>	370
Pembatalan Akta Jual Beli Hak atas Tanah yang Dibuat Dihadapan PPAT Kabupaten Cirebon (Studi Putusan No.22/Pdt.G/2016/PN.Sbr) <i>Fathurrachman Alfathan, Pandam Nurwulan</i>	387
Kewenangan Penghentian Penyidikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XVII/2019) <i>Panji Prakuso, Syarif Nurhidayat</i>	404
Perlindungan Konsumen atas Pembebanan Biaya Kirim Retur Barang Tidak Sesuai Pesanan dalam <i>E-Commerce</i> <i>Dewi Maimunah Mubaroh, Siti Hapsah Isfardiyana</i>	420
Pemenuhan Nafkah Hadhanan Anak Pasca Perceraian di Kecamatan Bantarujeg <i>Sindy Septiani Lestari, Abdul Jamil</i>	434
Keabsahan Tanda Tangan Digital dalam Perjanjian Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik <i>Rizaldi Bramantya Ardiansyah, Ridwan Khairandy</i>	449
Perlindungan Hukum Bagi Retail Investor Atas Aktivitas <i>Pump and Dump</i> Dalam Transaksi Saham Pada Pasar Modal (Pengaturan <i>Pump and Dump</i> Indonesia dan Amerika Serikat) <i>Safira Fitri Maani, Ratna Hartanto</i>	460

Tinjauan Hukum Pidana Dan Viktimologi Terhadap <i>Cyberbullying</i> Berdasarkan Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik <i>Muhammad Yusuf Saifurrahman, Syarif Nurhidayat</i>	475
Kriminalisasi Pers Oleh Aparat Atas Peliputan Aksi Demonstrasi Mahasiswa (Studi Kasus Demonstrasi RKUHP dan Omnibus Law 2019-2020) <i>Rada Yulia Putri, Ari Wibowo</i>	489

Tantangan Peradilan Tata Usaha Negara di Era Birokrasi Digital

Supandi¹

Perkembangan peradaban manusia ditandai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi informasi. Dunia semakin terasa sempit dengan saling koneksinya manusia sehingga perilaku manusia juga perlu menyesuaikan dengan membangun perilaku profesionalisme, transparan, akuntabel, efektif dan efisien yang harus didukung dengan teknologi komunikasi informatika.

Tuntutan internasional dan domestik sehingga manusia di muka bumi harus melakukan transformasi dari cara hidup tradisi lama (konvensional) menjadi tradisi baru yang berbasis teknologi informasi. Namun demikian, tantangan yang dihadapi untuk menciptakan masyarakat modern kita mengalami tantangan yang berupa sarana dan prasarana yang belum merata dan infrastruktur yang belum sepenuhnya mendukung.

Digitalisasi merupakan proses konversi dari media atau informasi yang dicetak, ditulis, dan/atau digambar ke dalam bentuk atau format digital. Proses peradilan di PTUN di Indonesia pun saat ini telah terbuka dan dapat diakses di manapun masyarakat berada sehingga masyarakat dapat turut melihat dan mengawasi jalannya pemerintahan baik sektoral maupun lintas sektoral. Birokrasi digital (cara hidup baru) jika diterapkan secara lintas sektoral dapat menjadi solusi persoalan penyelenggaraan negara yang koruptif dan kurang transparan.

Misalnya dalam hukum acara peradilan yang bersifat imperatif atau harus dilaksanakan oleh siapapun yang menegakan hukum materiil, seluruh proses peradilan harus dilakukan secara autentik dalam artian harus ditandatangani langsung di atas materai oleh para pihak. Praktek-praktek demikian tidak diperlukan lagi dalam proses beracara berbasis digital karena para pihak telah terverifikasi dan seluruh informasi akan terekam yang disebut "*acknowledgement of receive*" untuk mengetahui apakah suatu informasi telah berhasil terekam dan terkirim kepada pihak-pihak yang dituju.

Hal demikian harus dikomunikasikan antara ahli hukum acara dengan ahli informatika untuk kemudian dirumuskan dan dituangkan dalam Peraturan-Peraturan Mahkamah Agung² yang harapannya ditindaklanjuti oleh penyusun peraturan (Pemerintah dan DPR).

Alasan MA merespon cepat proses peradilan berbasis digital yaitu karena kebutuhan manusia yang serba cepat dan efektif harus direspon cepat dan tepat, karena jika tidak, proses perubahan tersebut akan dilakukan oleh 'pihak luar' dan masyarakat yang tidak mau berubah akan terpelanting keluar sistem dan hanya menjadi penonton terjadinya perubahan atau juga bisa disebut sebagai 'penjajahan gaya baru'.

Perubahan manajemen ke sistem digital dicontohkan Perusahaan Listrik Negara (PLN) yang dulu banyak melakukan operasi pemotongan aliran listrik (OPAL) bagi penunggak pembayaran listrik sehingga mengakibatkan banyaknya gugatan sengketa di

¹ Supandi, Ketua Kamar Tata Usaha Negara, Mahkamah Agung Republik Indonesia

² Jika mengandalkan perubahan Undang-Undang Hukum Acara akan sangat lama sedangkan kebutuhan untuk menciptakan peradilan yang berbasis digital mendesak. Maka dari itu, Peraturan Mahkamah Agung menjadi instrumen utama dalam menciptakan peradilan berbasis digital.

PTUN. Begitu beralih ke sistem listrik pra-bayar, sengketa tersebut menurun secara drastis. Contoh lainnya yaitu pada manajemen parkir yang sebelumnya mengandalkan penggunaan karcis yang melalui pengelolaan seperti itu diduga dana retribusi parkir banyak digelapkan. Saat ini, manajemen parkir berubah dikelola oleh badan usaha menggunakan sistem digital dan hasilnya pengelolaan parkir jauh lebih transparan, bukan saja dananya tidak bisa digelapkan namun biaya parkir dapat menjadi lebih proposional sesuai lamanya waktu sebuah kendaraan diparkirkan.

Tuntutan digitalisasi pertama kali akan menerjang lembaga-lembaga negara yang paling banyak mendapat syahwa sangka public, termasuk lembaga peradilan. Maka dari itu, sangat urgen bagi peradilan beralih ke tradisi digital. Meskipun demikian, perlu disadari perubahan ke sistem digitalisasi pasti ada tantangannya: ada yang setuju, ada sebagian yang abstain, dan ada sebagian yang menolak. Untuk mengatasinya, para pimpinan harus mengomunikasikan kepada jajarannya terkait betapa pentingnya perubahan ke arah digitalisasi agar masyarakatnya tidak terpelanting oleh perubahan. Perubahan ke arah digitalisasi adalah sebuah keniscayaan yang harus dilakukan.

Selain PTUN, birokrasi pemerintah juga harus beralih kepada sistem digital (*reinventing government*). *Reinventing government* adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusional) dan sikap perilaku birokrat (aspek perilaku) guna meningkatkan efektifitas organisasi yang dalam hal ini pemerintah dalam era digital (era 4.0). Pimpinan lintas sektoral jangan bosan mengkomunikasikan kepada bawahannya bahwa digitalisasi adalah sebuah keniscayaan.

Semoga Webinar Nasional hari ini menjadi sarana komunikasi akadmisi dan masyarakat tentang pentingnya beralih ke pemerintahan yang berbasis digital. Semoga para narasumber, panitia, dan seluruh peserta Webinar Nasional hari ini mendapat limpahan rahmat dan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa. Aamiin Ya Rabbal 'Alamiin.

Diskresi Pemerintah di Era Birokrasi Digital

Ridwan¹

Abstract

The purpose of this study is to analyze the discretion in Law No. 30 of 2014 concerning Government Administration (UUAP) and its use in the era of digital bureaucracy. This research is normative research using a statute approach and a conceptual approach. The results of the study indicate that there is a problem with the formulation of discretion in the UUAP so that it is difficult to realize it in the government affair. as the government affairs are unidentified enumerative, cannot be predicted certainty, and are related to the dynamics of people's lives, so that discretion is needed. Discretion is used by the government for and on behalf of the position, carried out within a formal environment of government official authority, its implementation is directed at effectiveness and efficiency, and must be in accordance with General Principles of Good Governance, and is based on the principle of rationality. This is in line with the demands of a digital bureaucracy that requires good, effective, efficient, and transparent, and accountable services.

Keywords: *Discretion, Government Affair, Digital Bureaucracy*

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk menganalisis diskresi dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) dan penggunaannya di era birokrasi digital. Penelitian ini merupakan penelitian normatif, dengan pendekatan undang-undang dan pendekatan konsep. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada problem rumusan diskresi dalam UUAP sehingga sulit untuk direalisasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sesuai dengan urusan pemerintahan yang tidak dapat dikenali secara enumeratif, tidak dapat diprediksi secara pasti, dan terkait dengan dinamika kehidupan masyarakat, sehingga diskresi itu diperlukan. Diskresi digunakan oleh pemerintah untuk dan atas nama jabatan, dilaksanakan dalam lingkungan formil wewenang pejabat pemerintahan, implementasinya diarahkan pada efektifitas dan efisiensi, dan harus sesuai dengan AUPB, serta didasarkan pada asas rasionalitas. Hal ini sejalan dengan tuntutan dengan birokrasi digital yang menghendaki pelayanan yang baik, efektif, efisien, dan transparan, serta akuntabel.

Kata Kunci: *Diskresi, Urusan Pemerintahan, Birokrasi Digital.*

Pendahuluan

Ketika UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) dirumuskan, pembahasan diskresi cukup panjang diperdebatkan sampai melahirkan tiga kelompok. Kelompok pertama menghendaki soal diskresi tidak perlu diatur. Mengatur diskresi sama dengan bukan diskresi. Kelompok kedua menghendaki soal diskresi perlu diatur, tetapi yang diatur hanya terbatas pada larangan-larangan dalam penggunaan diskresi. Kelompok ketiga menghendaki bahwa soal diskresi perlu diatur secara khusus dan cukup rinci, meskipun tidak semua aspek diskresi perlu diatur untuk menjadi dasar hukum penggunaan diskresi yang konstitusional dan bertanggung jawab.² Ketentuan tentang diskresi dalam UUAP mengikuti alur pemikiran kelompok ketiga.

Salah satu ketentuan diskresi yang dihapus dengan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja adalah Pasal 24 huruf b UUAP yaitu unsur “tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Dengan demikian, pengertian, tujuan, ruang lingkup, dan prosedur penggunaan diskresi tidak mengalami perubahan. Padahal sebenarnya ditinjau dari ilmu Hukum Administrasi, ketentuan diskresi dalam UUAP itu problematik dan nyaris tidak dapat diimplementasikan sebagaimana mestinya, tetapi UU

¹ Ridwan, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: ridwanhr67@gmail.com

² Muhammad Yasin, et.al. *Anotasi UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Universitas Indonesia – Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR), Jakarta, 2017, hlm. 126.

Cipta Kerja tidak mengubahnya. Pada tulisan ini, analisis terhadap problematika diskresi dalam UUAP itu hanya dibatasi dalam tiga hal yaitu definisi diskresi, tujuan diskresi, dan persyaratan penggunaan diskresi.

Definisi diskresi disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 UUAP; diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Tujuan diskresi ditentukan dalam Pasal 22 ayat (2) UUAP; Setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk: a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b. mengisi kekosongan hukum; c. memberikan kepastian hukum; dan d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Dalam anotasi UUAP disebutkan bahwa kata “dan” itu menunjukkan bahwa empat tujuan tersebut bukanlah optional atau pilihan, melainkan satu kesatuan yang seluruhnya harus terpenuhi menjadi tujuan dalam setiap penggunaan diskresi. Dengan kata lain, jika salah satu saja tidak terpenuhi, maka penggunaan diskresi tidak memenuhi syarat tujuan yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1).³

Ketentuan tentang persyaratan diskresi diatur dalam Pasal 24 yaitu; a) sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2); b) tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; c) sesuai dengan AUPB; d.) berdasarkan alasan-alasan yang objektif; e) tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan f) dilakukan dengan iktikad baik.

Secara keilmuan Hukum Administrasi, diskresi itu merupakan kewenangan bebas (*vrij bevoegdheid*) yang melekat pada fungsi atau jabatan pemerintahan (*inherent aan het bestuur*) dan digunakan oleh pejabat pemerintah ketika melaksanakan tugas-tugas publik. Sebagai kewenangan, diskresi hanya dapat digunakan oleh pejabat yang bertindak untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*), bukan bertindak sebagai pribadi dan harus terhindar dari motif-motif pribadi.

Diskresi diperlukan oleh organ pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada warga negara yang berkembang dinamis dan tidak dapat diprediksi secara pasti, lebih-lebih setelah berkembangnya teknologi informasi dan komunikasi. Diskresi digunakan oleh pemerintah untuk efektifitas (*doelmatigheid*) dan efisiensi (*doeltreffendheid*) dalam mewujudkan pelayanan kepada warga negara, yang tentu sangat relevan dan urgen dalam konteks birokrasi digital.

Rumusan Masalah

Dalam tulisan ini isu hukum yang akan dianalisis adalah; *pertama*, apakah efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dapat direalisasikan atas dasar diskresi berdasarkan UUAP?; *kedua*, mengapa diskresi itu diperlukan dalam

³ Muhammad Yasin, et.al. *op. cit.*, hlm. 129. Ada yang salah dalam Anotasi ini. Tujuan diskresi itu ditentukan Pasal 22 ayat (2), sedangkan syarat diskresi diatur dalam Pasal 24 tanpa ayat.

penyelenggaraan pemerintahan, terutama pada *e-government*? ketiga, bagaimanakah konsep ideal diskresi yang sejalan dengan birokrasi digital atau *e-government*?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yaitu penelitian terhadap kaidah atau hukumnya itu sendiri dan asas hukum positif, dengan menjadikan bahan-bahan hukum sebagai objek kajian dan analisis. Metode pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Diskresi pemerintah ini akan dianalisis secara normatif, yaitu dengan menggunakan norma dan teori Hukum Administrasi.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Problematika Diskresi dalam UUAP

Telah dikemukakan bahwa problematika diskresi dalam UUAP yang akan dianalisis dalam tulisan ini hanya tertuju pada definisi diskresi, tujuan diskresi, dan persyaratan penggunaan diskresi. Analisisnya beranjak dari perspektif teori dan norma Hukum Administrasi.

Definisi diskresi disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 UUAP; diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Dari segi bahasa, diskresi berasal dari bahasa Latin; *discernere* yaitu kebijakan, keleluasaan, penilaian, kebebasan untuk menentukan atau kebebasan untuk bertindak. Istilah diskresi ini sering disebut dengan istilah Jerman *Ermessen*, dengan pengertian yang sama. Diskresi adalah wewenang publik yang penggunaannya berkenaan dengan kebebasan mengambil kebijakan organ pemerintah. Di sini terletak pemberian wewenang pertimbangan bagi organ pemerintah sepanjang berkenaan dengan pelaksanaan peraturan tertentu atau pengambilan keputusan. Dalam keputusan bebas terdapat kebebasan mempertimbangkan ini.² Berdasarkan pengertian ini, definisi diskresi dalam UUAP tersebut tidak tepat dan dapat menimbulkan permasalahan hukum dalam implementasinya. Telah jelas bahwa keputusan dan tindakan itu baik secara teoretik Hukum Administrasi maupun berdasarkan UU PTUN dan UUAP sudah memiliki asas, pengertian, dan norma tersendiri yang berbeda dengan diskresi.

Tujuan diskresi ditentukan dalam Pasal 22 ayat (2) UUAP; Setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk: a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b. mengisi kekosongan hukum; c. memberikan kepastian hukum; dan d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

²J.B.J.M. ten Berge, et.al., *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1992, hlm. 168.

Perumus UUAP menggunakan kata “dan” dalam tujuan diskresi tersebut, yang berarti kumulatif. Dengan tujuan yang sifatnya kumulatif, diskresi nyaris tidak dapat digunakan, padahal “*Discretion is not only necessity, but is beneficial in a society that believe in the concept of “individualized justice”. Without discretion laws could not deal equitably with the unique facts and circumstances presented by specific case: It could not treat unequals unequally*”.⁴ Michael Allen and Brian Thompson mengatakan; “*Rules without discretion cannot fully take into account the need for tailoring results to unique facts and circumstances cases. The justification for discretion is often the need for individualized justice. This is so in the judicial process as well as in the administrative process. Every governmental and legal system in world history has involved both rules and discretion. No government has ever been a government of laws and not of men in the sense of eliminating all discretionary power.*”⁵ Selain itu, diskresi merupakan eksepsional atau pengecualian dari situasi normal dan legalistik; “*Omnis regula suas patitur exceptiones*” (setiap aturan hukum memungkinkan pengecualiannya sendiri).

Penyebab kemunculan dan alasan atau tujuan penggunaan diskresi itu tidak selalu bahkan sangat jarang terjadi secara kumulatif. Hanya dengan satu alasan, misalnya mengisi kekosongan hukum (*leemten in het recht*), diskresi dapat digunakan. Apalagi dalam kondisi spesifik dan mendesak, sementara undang-undangnya belum ada, penggunaan diskresi bukan sekedar dapat tetapi harus, karena organ pemerintah dibebani kewajiban untuk melakukan tindakan demi kepentingan umum.

Pada tujuan diskresi itu juga disebutkan untuk “memberikan kepastian hukum”, padahal kepastian hukum itu dapat dipastikan konteksnya selalu peraturan perundang-undangan atau hukum tertulis, sementara diskresi itu digunakan salah satunya ketika peraturan perundang-undangan itu tidak atau belum ada. Diskresi untuk kepastian hukum itu juga tidak sesuai dengan pengertian kepastian hukum dalam UUAP itu sendiri, sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf a; Yang dimaksud dengan “*asas kepastian hukum*” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

Ketentuan tentang persyaratan diskresi diatur dalam Pasal 24 yaitu; a) sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2); b) tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; c) sesuai dengan AUPB; d.) berdasarkan alasan-alasan yang objektif; e) tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan f) dilakukan dengan iktikad baik.

Dalam persyaratan itu terdapat redaksi “dilakukan dengan iktikad baik”. Sekilas tidak ada masalah dengan persyaratan Pasal 24 huruf f ini, apalagi jika dihubungkan dengan penjelasannya, yang disebutkan bahwa “Yang dimaksud dengan “*iktikad baik*” adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan didasarkan atas motif kejujuran dan berdasarkan AUPB”.

Secara keilmuan hukum, iktikad baik (*goede trouw*) adalah konsep atau asas dalam hukum perdata, yang tercantum dalam Pasal 1338 ayat (3) KUH Perdata. Iktikad baik ini

⁴ Florence Heffron dan Neil McFeeley, *The Administrative Regulatory Process*, Longman, New York, 1983, hlm. 44.

⁵ Michael Allen and Brian Thompson, *Cases&Materials on Constitutional&Administrative Law*, Seventh Edition, Oxford University Press, New York, 2002, hlm. 212-213.

konteksnya tertuju pada pribadi seseorang (*natuurlijk persoon*) ketika melakukan perbuatan hukum keperdataan. Sebagai konsep atau asas dalam hukum perdata, pelanggaran terhadapnya akan diuji dengan norma-norma hukum perdata baik tertulis maupun tidak tertulis seraya menerapkan asas tanggung jawab atas dasar kesalahan (*schuldaansprakelijkheid*) pribadi.

Diskresi merupakan kewenangan bebas yang melekat pada jabatan atau fungsi pemerintahan (*inherent aan het bestuur*), dan karena itu diatur oleh norma hukum pemerintahan, yaitu AUPB terutama asas motivasi, asas larangan penyalahgunaan wewenang, dan asas larangan bertindak sewenang-wenang. Pejabat pemerintah ketika menggunakan diskresi, ia bertindak selaku fungsionaris jabatan yang bertindak untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*), bukan sebagai pribadi dan karenanya tidak boleh menggunakan diskresi untuk kepentingan pribadi.

Sehubungan dengan beberapa problematika diskresi dalam UUAP tersebut, yang membawa konsekuensi tidak digunakannya diskresi sebagaimana mestinya, sehingga efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat direalisasikan ketika diskresi itu didasarkan pada UUAP.

2. Urgensi Diskresi Pemerintah

Gagasan negara hukum modern yang muncul menjelang Perang Dunia II, agaknya turut pula memengaruhi pemikiran *The Founding Fathers* ketika merumuskan bangunan negara Indonesia. Hal ini dapat disimak dari pemikiran yang muncul pada saat perumusan UUD 1945.⁶ Menurut Hamid S. Attamimi, bahwa negara Indonesia memang sejak didirikan bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasar atas hukum, sebagai *Rechtsstaat*. Bahkan *Rechtsstaat* Indonesia itu ialah *Rechtsstaat* yang “memajukan kesejahteraan umum”, “mencerdaskan kehidupan bangsa”, dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. *Rechtsstaat* itu ialah *Rechtsstaat* yang material, yang sosial, yang oleh Bung Hatta disebut Negara Pengurus, suatu terjemahan *verzorgingsstaat*.⁷

Salah satu karakteristik negara kesejahteraan adalah kewajiban pemerintah untuk mengupayakan kesejahteraan umum atau *bestuurszorg*. Menurut E. Utrecht, adanya *bestuurszorg* ini menjadi suatu tanda yang menyatakan adanya *welfare state*.⁸ Konsep *verzorgingstaat*, yang meletakkan kewajiban pada negara dan pemerintah untuk memberikan pelayanan terhadap warga negara, telah mengubah hak-hak sosial warga negara dari “*freedom to do*” atau “*the rights to do*” pada konsep *rechtstaat* liberal-klasik menjadi “*the rights to receive*” terutama berkenaan dengan hak-hak sosial, ekonomi, dan kultural pada konsep *verzorgingstaat*, yang kemudian melahirkan dalil “setiap hak yang dimiliki warga negara akan menjadi kewajiban negara atau pemerintah untuk

⁶ Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI-Press, Jakarta, 1995, hlm. 69.

⁷ A. Hamid S. Attamimi, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya menurut Pancasila dan UUD 1945*, Makalah pada Seminar Sehari dalam Rangka Dies Natalis Universitas 17 Agustus Jakarta, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus, Jakarta, 9 Juli 1994, hlm. 17.

⁸ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988, hlm. 30.

memenuhinya". Pemerintah dituntut memerhatikan berbagai aspek kesejahteraan warga negara, baik individual maupun kolektif,⁹ untuk memenuhi hak-hak mereka.¹⁰

Secara hukum, urusan pemerintahan (*bestuursaangelegenheid*), yang dimaknai dengan "semua aktifitas penguasa selain pembuatan undang-undang dan peradilan",¹¹ itu baik dilakukan secara manual ataupun digital, harus dilaksanakan berdasarkan asas dan norma-norma hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.

Urusan pemerintahan itu tidak dapat ditentukan batas-batasnya secara limitatif, karena ia berkembang seiring dengan dinamika kehidupan kemasyarakatan, keberadaan birokrasi, dan kepentingan politik. Bagir Manan mengatakan bahwa sejalan dengan perkembangan fungsi negara dan pemerintahan, hal-hal yang menjadi urusan pemerintahan bukanlah sesuatu yang dapat dikenali secara enumeratif. Segala gejala kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum, baik di bidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya dapat masuk menjadi urusan pemerintahan.¹² Oleh karena itu, urusan pemerintahan tidak selalu dapat ditentukan dalam undang-undang secara detail dan komprehensif, bahkan acapkali ditemukan beragam persoalan kemasyarakatan yang harus dihadapi oleh organ pemerintah, sementara belum ada pengaturannya dalam undang-undang (*leemten in het recht*). Di sisi lain, sering ditemukan adanya norma yang samar (*vage norm*) atau norma terbuka (*open texture*) dan seringkali ada pilihan (*choice*) dalam undang-undang, yang mendorong organ pemerintah untuk menggunakan diskresi.

Dinamika kehidupan masyarakat yang harus dihadapi dan dilayani organ pemerintah dan keterbatasan undang-undang merupakan salah satu alasan penggunaan diskresi. Menurut J.M. de Meij dan I.C. van der Vlies, "Undang-undang tidak dapat menjawab semua hal, tetapi menyerahkannya kepada organ pemerintah untuk secara praktis mengambil tindakan mengenai penyelesaian apapun yang terbaik terhadap hal konkret yang terjadi. Wewenang untuk mengambil berbagai pertimbangan atau pilihan dalam situasi konkret itu, dinamakan wewenang diskresi".¹³

Penyelenggaraan pemerintahan tidak mungkin berjalan efektif dan efisien tanpa diskresi. Menurut W.F. Prins dan Kosim Adisapoetra "Dalam negara hukum sekalipun, pemerintah kadang-kadang harus diberi wewenang untuk membuat peraturan menurut pendapatnya sendiri. Sesuatu negara belum dapat dikatakan negara hukum, semata-mata karena perundang-undangan saja. Sebab, dalam perundang-undangan tidak boleh tidak

⁹ B.L. Jones, *Garner's Administrative Law*, Seventh Edition, Butterworths, London and Edinburgh, 1989, hlm. 26.

¹⁰ H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Uitgeverij Lemma BV., Utrecht, 1995, hlm. 20.

¹¹ C.J.N. Verstedden, *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1984, hlm. 13. Lihat juga Bernard Schwartz, *Administrative Law*, Little Brown and Company, Boston, 1991, hlm. 4, dan Kennet Culp Davis, *Administrative Law Text*, ST. Paul, Minn. West Publishing Co., 1972, hlm. 1.

¹² Bagir Manan, *Hubungan Pusat-Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar "Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah", Jakarta, 20 Juli 1999, hlm. 8.

¹³ J.M. de Meij dan I.C. van der Vlies, *Inleiding tot het Staatsrecht en het Bestuursrecht*, Negende Druk, Kluwer, Deventer, 2004, hlm. 167.

harus ditentukan juga beberapa peraturan untuk dapat bertindak berdasarkan wewenang sendiri, justru agar undang-undang dapat dilaksanakan".¹⁴

Penyelenggaraan urusan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap warga negara yang menjadi kewajiban berdasarkan konsepsi *verzorgingstaat*, merupakan suatu kontinuitas yang akan terus eksis seiring dengan keberadaan suatu negara, pemerintah, dan warga negara, yang dalam hal-hal tertentu ada urusan yang *unpredictable* sehingga tidak memungkinkan untuk dituangkan dalam undang-undang. Dalam konteks ini, diskresi menjadi sangat diperlukan, selain alasan-alasan yang disebutkan di atas, apalagi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat digital atau *e-government* yang menghendaki pelayanan cepat, efektif, efisien, dan transparan.

3. Diskresi dan Birokrasi Digital

Seiring dengan perkembangan zaman, pelayanan terhadap hak-hak warga negara itu dilakukan secara terencana, sistematis, berjenjang, dan terstruktur, yang bekerja melalui mekanisme dan sistem birokrasi.

Birokrasi, yang awalnya diambil dari kata "*bureau*" dalam bahasa Prancis (meja tulis, kantor) dan "*kratos*" dalam bahasa Yunani (pemerintahan), ini dalam perkembangannya dimaknai sebagai tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparat pemerintah.¹⁵ Ciri-ciri dasar suatu organisasi birokrasi adalah spesialisasi, hirarki wewenang, sistem peraturan, dan hubungan yang tidak bersifat pribadi.¹⁶

Berdasarkan pengertian tersebut, birokrasi digital dapat dimaknai sebagai organisasi dan penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan menggunakan teknologi informasi dan komunikasi. Dewasa ini birokrasi digital atau *e-government* merupakan sebuah keniscayaan, seiring dengan dinamika perkembangan teknologi informasi dan komunikasi serta tuntutan kebutuhan masyarakat.

Implementasi teknologi informasi dan komunikasi di bidang birokrasi pemerintahan sebagai konsekuensi dari disrupsi itu menuntut penyelenggara pemerintahan dalam semua level dari Kepala Desa sampai Presiden untuk mengubah *mindset* dalam menyelenggarakan pemerintahan. Dengan kata lain, yang menjadi persoalan bukan apa dan mengapa birokrasi atau urusan pemerintahan, tetapi bagaimana birokrasi dijalankan dan urusan pemerintahan terselenggara sesuai dengan tuntutan masyarakat di era digital.

Pola pikir tradisional dalam birokrasi pemerintahan yang serba manual, lambat, berbelit-belit, inefisien, dan sebagainya, harus berubah menjadi pola pikir digital (*digital mindset*), yang serba digital, cepat, tidak lagi berbelit-belit, efisien, efektif, dan akuntabel,

¹⁴ W.F. Prins dan Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kelima, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, hlm. 55-56.

¹⁵ Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 71.

¹⁶ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, UI-Press, Jakarta, 1987, hlm. 12-13.

dengan tetap harus mematuhi norma-norma hukum yang berlaku baik tertulis maupun tidak tertulis, terutama AUPB.¹⁷

Melalui penggunaan sarana teknologi informasi dan komunikasi itu dimaksudkan agar terwujud efisiensi, efektifitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada warga negara. Harus diakui bahwa teknologi apapun, termasuk teknologi informasi dan komunikasi, adalah pedang bermata dua; memiliki sisi positif dan negatif. Oleh karena itu, pola pikir digital (*digital mindset*) birokrasi harus ditopang dengan integritas, kapasitas, dan kapabilitas para penyelenggara pemerintahan sehingga dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan berjalan dengan baik dan membawa kemaslahatan serta terhindar dari sisi negatif teknologi informasi dan komunikasi.

Asas yang menjadi dasar setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan adalah asas legalitas yaitu setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*). Organ pemerintah hanya dapat melakukan tindakan publik atas dasar undang-undang.¹⁸ Dengan kata lain, pada prinsipnya setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang atau hukum tertulis.

Meskipun asas legalitas menjadi sendi utama dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, akan tetapi keberadaan asas legalitas bukan tanpa masalah. Sebab sering terjadi kesenjangan antara perubahan masyarakat yang cepat dengan peraturan perundang-undangan tertentu. Acapkali ditemukan beragam kepentingan materiil dan immateriil yang saling bertentangan baik secara individual maupun kelompok. Sering kali pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat, sementara undang-undang yang menjadi dasar tindakan pemerintah tersebut tidak atau belum ada atau diatur namun tidak mengakomodir semua kepentingan.

Menurut Bagir Manan, sebagai ketentuan tertulis (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*) peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan yang terbatas – sekedar moment opname dari unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukan, karena itu mudah sekali aus (*out of date*) bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin cepat atau dipercepat.¹⁹ Oleh karena itu, dalam kondisi tertentu dapat terjadi masalah bagi pemerintah. Di satu sisi pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan umum bagi masyarakat yang berkembang pesat, di sisi lain pemerintah dalam melakukan tindakan pelayanan tersebut harus memiliki dasar hukum, yang tidak selalu peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan dasar tindakan itu telah ada atau telah ada undang-undangnya tetapi acapkali memuat norma yang samar atau norma terbuka dan seringkali ada pilihan. Dalam hal-hal demikian kepada pejabat pemerintah diberikan diskresi yang berupa kebebasan:

a. Mengambil kebijakan;

¹⁷ AUPB ini dikualifikasi sebagai hukum tidak tertulis. Lihat H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *op. cit.*, hlm. 69, J.B.J.M. ten Berge, *Besturen Door de Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1996, hlm. 247, P. de Haan, et.al., *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, deel 1, Kluwer-Deventer, 1986, hlm. 61, Philipu M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 270.

¹⁸ P. de Haan, et.al., *op. cit.*, hlm. 27.

¹⁹ Bagir Manan, *Peranan Hukum Administrasi Negara dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Unhas, Ujung Pandang, 31 Agustus 1995, hlm. 1.

- b. Menjelaskan norma undang-undang yang samar;
- c. Menentukan fakta-fakta;
- d. Mempertimbangkan berbagai kepentingan terkait dalam memberikan pelayanan publik;
- e. Melakukan interpretasi; dan
- f. Mengambil pilihan.²⁰

Organ pemerintah itu seperti hakim yaitu selaku fungsionaris hukum atau organ yang menerapkan hukum pada peristiwa tertentu. Hakim menerapkan hukum terhadap perkara yang diajukan kepadanya, dengan bersandar pada asas *ius curia novit*, dan karenanya tidak boleh menolak perkara dengan alasan tidak ada peraturannya. Organ pemerintah menerapkan hukum dalam pelayanan terhadap warga negara, dengan bersandar pada asas *iura officialibus consilia*, dan karenanya tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada warga negara dengan alasan tidak ada peraturannya. Dalam hal tidak ada peraturan, hakim wajib melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*), sementara organ pemerintah menggunakan diskresi.

Diskresi pemerintah ini sekalipun di dalamnya terkandung kebebasan dan kemandirian, namun bukan dalam arti kemerdekaan (*onafhankelijkheid*) yang lepas dari bingkai hukum. Kebebasan dan kemandirian organ pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan dan/atau keputusan itu atas dasar pertimbangan hukum yang mendukungnya dan sesuai dengan tuntutan akal sehat (*redelijkheid*). Sir William Wade dan Christopher Forsyth mengatakan; “*For more than three centuries it has been accepted that discretionary power conferred upon public authorities is not absolute, even within its apparent boundaries, but is subject to general legal limitations. These limitations are expressed in a variety of different ways, as by saying that discretion must be exercised reasonably and in good faith, that relevant considerations only must be taken into account, that there must be no malversation of any kind, or that the decision must not be arbitrary or capricious.*”²¹

H.D. van Wijk dan Willemkonijnenbelt mengatakan bahwa dalam menggunakan kewenangan bebas ini organ pemerintah harus mematuhi norma hukum tertulis dan tidak tertulis.²² Menurut Bagir Manan, “Prinsip-prinsip “*doelmatigheid*” tidak boleh digunakan untuk mengesampingkan prinsip “*rechtmatigheid*”, kecuali benar-benar dapat ditunjukkan bahwa hal tersebut sangat diperlukan sebagai sesuatu yang terpaksa untuk mencapai tujuan pemerintahan yang sah menurut prinsip negara berdasar atas hukum. Penggunaan prinsip “*discretionary power*”, harus dibatasi pada hal yang tidak melanggar asas penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) yang tetap menjamin kepastian hukum, persamaan perlakuan, tidak bias (karena ada *conflict of interest*), dan lain-lain.²³ Di samping itu, meskipun diskresi itu berkenaan dengan kebebasan mengambil kebijakan, kebebasan melakukan interpretasi atas norma samar,

²⁰ Disarikan dari F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het Bestuursrecht*, 3e Druk, Kluwer, Deventer, 2003, hlm. 106, J.B.J.M. ten Berge, *op. cit.*, hlm. 241-242, dan H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *op. cit.*, hlm. 163.

²¹ Sir William Wade dan Christopher Forsyth, *Administrative Law*, Eighth Edition, Oxford University Press, New York. 2000, hlm. 351-352.

²² H.D. van Wijk/Willemkonijnenbelt, *op. cit.*, hlm. 172.

²³ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 152.

dan kebebasan mempertimbangkan seorang pejabat pemerintah, namun diskresi itu hanya dapat digunakan untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*) dan dalam lingkungan formil wewenang pejabat pemerintahan sesuai dengan waktu, tempat, maupun bidang atau materinya. Selain itu, juga tidak boleh bertentangan dengan AUPB dan didasarkan pada asas rasionalitas.

Berdasarkan uraian tersebut tampak bahwa diskresi merupakan kewenangan bebas yang melekat pada fungsi dan jabatan pemerintahan, yang dapat digunakan oleh organ pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada warga negara, terutama ketika belum ada undang-undang yang mengaturnya atau adanya norma sama, terbuka, dan adanya pilihan. Birokrasi digital yang diarahkan pada penyelenggaraan pemerintahan yang efisiensi, efektifitas, transparansi, dan akuntabilitas, akan memungkinkan terrealisir ketika diskresi itu digunakan sebagaimana mestinya. Hanya saja, diskresi sebagai kewenangan bebas, penggunaan diskresi harus memerhatikan AUPB, asas rasionalitas (*rationaliteitsbeginsel*), dan jauh dari motif-motif pribadi pejabat yang menggunakannya.

Penutup

1. Diskresi berdasarkan UUAP yang mensyaratkan kumulasi tujuan penggunaannya sulit untuk dapat direalisasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga menghambat efektifitas dan efisiensi pelayanan kepada warga negara, yang merupakan kewajiban pemerintah dalam konteks *verzorgingstaat*.
2. Urusan pemerintahan itu tidak dapat dikenali secara enumeratif, *unpredictable* secara pasti, dan terkait dengan dinamika kehidupan masyarakat sehingga tidak semuanya dapat ditentukan secara tegas dalam undang-undang. Di sisi lain, undang-undang itu sendiri sebagai ketentuan tertulis acapkali memuat norma samar, terbuka, atau memuat pilihan, yang untuk implementasinya diperlukan diskresi atau *Ermessen*.
3. Diskresi digunakan oleh pemerintah untuk dan atas nama jabatan, dilaksanakan dalam lingkungan formil wewenang pejabat pemerintahan yang bersangkutan, implementasinya diarahkan pada efektifitas (*doelmatigheid*) dan efisiensi (*doeltreffendheid*), dan harus sesuai dengan AUPB, serta didasarkan pada asas rasionalitas. Hal ini sejalan dengan tuntutan dengan birokrasi digital yang menghendaki pelayanan yang baik, efektif, efisien, dan transparan, serta akuntabel.

Daftar Pustaka

- Allen, Michael and Brian Thompson, *Cases&Materials on Constitutional&Administrative Law*, Seventh Edition, Oxford University Press, New York, 2002.
- Attamimi, A. Hamid S, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya menurut Pancasila dan UUD 1945*, Makalah pada Seminar Sehari dalam Rangka Dies Natalis Universitas 17 Agustus Jakarta, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus, Jakarta, 9 Juli 1994.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI-Press, Jakarta, 1995.
- Blau, Peter M. dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, UI-Press, Jakarta, 1987.

- Davis, Kennet Culp, *Administrative Law Text*, ST. Paul, Minn. West Publishing Co., 1972.
- De Haan, P., et.al., *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, deel 1, Kluwer-Deventer, 1986.
- De Meij, J.M. and I.C. van der Vlies, *Inleiding tot het Staatsrecht en het Bestuursrecht*, Negende Druk, Kluwer, Deventer, 2004.
- Hadjon, Philipu M., et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.
- Heffron, Florence and Neil McFeeley, *The Administrative Regulatory Process*, Longman, New York, 1983.
- Jones, B.L., *Garner's Administrative Law*, Seventh Edition, Butterworths, London and Edinburgh, 1989.
- Manan, Bagir, *Peranan Hukum Administrasi Negara dalam Pembantuan Peraturan Perundang-undangan*, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Unhas, Ujung Pandang, 31 Agustus 1995.
- _____, *Hubungan Pusat-Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar "Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah", Jakarta, 20 Juli 1999.
- _____, *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Michiels, F.C.M.A., *Hoofdzaken van het Bestuursrecht*, 3e Druk, Kluwer, Deventer, 2003.
- Prins, W.F. dan Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kelima, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.
- Schwartz, Bernard, *Administrative Law*, Little Brown and Company, Boston, 1991.
- Ten Berge, J.B.J.M., et.al., *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1992.
- _____, *Besturen Door de Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1996.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1990.
- Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988.
- Van Wijk, H.D. en Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Uitgeverij Lemma BV., Utrecht, 1995.
- Versteden, C.J.N., *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1984.
- Wade, Sir William and Christopher Forsyth, *Administrative Law*, Eighth Edition, Oxford University Press, New York. 2000.
- Yasin, Muhammad, et.al. *Anotasi UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Universitas Indonesia - Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR), Jakarta, 2017.

Dinamika Kebijakan Perizinan Berusaha di Era Birokrasi Digital

I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani¹

Izin sebagai instrumen yuridis pemerintah ditujukan untuk mewujudkan negara yang sejahtera atau *welfare state*. Di dalam UU AP (30/2014) hanya memuat dua pasal mengenai izin. Definisi izin disebutkan bahwa keputusan izin adalah keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga atau masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Melalui metode Omnibus Law terdapat 79 UU yang direvisi sekaligus hanya dengan satu UU Ciptaker yang mengatur 18 sektor. Keberadaan UU Ciptaker mengakibatkan munculnya 47 PP dan 4 Perpes sebagai tindaklanjut adanya UU tersebut.

Dari adanya berbagai sektor yang tertuang di dalam UU Ciptaker, maka pada kesempatan kali ini akan fokus membahas mengenai perizinan berusaha. Pasal 6 UU Ciptaker yaitu peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha meliputi beberapa hal. *Pertama*, mengenai penerapan perizinan berusaha berbasis risiko, penyederhanaan persyaratan dasar perizinan berusaha, penyederhanaan perizinan sektor, dan penyederhanaan persyaratan investasi. Kemudian di dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (7) UU Ciptaker diatur mengenai perizinan berusaha berbasis risiko yang dilakukan dengan berdasarkan penetapan tingkat risiko (rendah, menengah, dan tinggi).

Tindaklanjut UU Ciptaker terkait dari perizinan berusaha salah satunya terdapat di dalam PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berbasis Risiko (P2B2R). Terdapat 12 bab di dalam PP tersebut, dimulai dari ketentuan umum, pengaturan perizinan berusaha berbasis risiko, birokrasi berbasis digitalisasi (berlakunya OSS), tata cara pengawasan dan seterusnya.

Substansi dari PP 5/2021 yang bisa dilihat di dalam lampiran adalah terkait dengan tabel perizinan berusaha berbasis risiko dan tabel perizinan berusaha untuk menunjang kegiatan berusaha (per sektor, per KBLI atau KBLI terkait), tabel persyaratan dan/atau kewajiban perizinan berusaha dan perizinan berusaha untuk menunjang kegiatan berusaha (per sektor, per KBLI atau KBLI terkait), pedoman perizinan berusaha berbasis risiko, dan pedoman penyusunan batang tubuh dan lampiran Permen Menteri/Kepala Lembaga tentang Standar Kegiatan Usaha dan Produk.

Proses perizinan kegiatan berusaha diubah dari berbasis izin menjadi berbasis risiko. Salah satu maksud atau tujuan dari perizinan berusaha ini adalah mengurangi atau memperpendek jalur birokrasi. Untuk UMKM atau skala pengusaha kecil menengah dikategorikan risiko rendah, maka cukup NIB saja. Bahkan dalam beberapa daerah melakukan upaya jemput bola, artinya pemerintah lebih melayani masyarakat UMKM dengan tidak perlu mendaftarkan atau lebih *dimongke*. Sebenarnya UMKM tidak terlalu sulit untuk meminta NIB (Nomor Induk Berusaha). Kemudian risiko menengah rendah, mereka harus memiliki NIB dan sertifikat standar. Selanjutnya risiko menengah tinggi itu NIB + SS (*Self declare & verifikasi*).

¹ I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, Guru Besar Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Terkait dengan dinamika perizinan berusaha terdapat proses-proses yang harus dilalui oleh pengusaha yang akan melaksanakan usahanya. Dimulai dari pendirian badan usaha, pendirian PT, termasuk juga perseorangan untuk usaha kecil menengah. Kemudian ketika memulai usaha harus mengatur mengenai persyaratan dasar perizinan berusaha berbasis risiko. Ketika pelaksanaan usaha juga ada keterlibatan pemerintahan dalam hal pengawasan.

Perizinan berusaha terdiri dari beberapa bahasan atau komponen mulai dari analisis risiko kegiatan usaha (rendah, menengah, atau tinggi), kemudian NSPK nya, sistem OSS dengan analisis berbasis risiko, tata cara pengawasan, evaluasi dan reformasi kebijakan, pendanaan, penyelesaian permasalahan dan hambatan, hingga sanksi administrasi.

Sebagai bentuk penyederhanaan undang-undang, yang mengatur persyaratan dasar perizinan berusaha, maka yang dilakukan pemerintahan kita adalah digitalisasi perizinan dengan menciptakan sistem OSS. Seperti di KLHK (AMDALNET), Kementerian PUPR (SIMBG), dan di Kementerian ATR/BPN (SIHANDAL).

Filosofi persyaratan dasar perizinan berusaha adalah menyederhanakan dan mengintegrasikan perizinan dasar dari sejumlah UU (memperpendek birokrasi).

- a. Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR)
 - Pemanfaatan ruang wajib mendapatkan konfirmasi/persetujuan/rekomendasi KKPR, berbasis RDTR (atau RTR, RZ KSNT, dan RZ KAW)
 - Berlokasi di Perairan Pesisir, wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi, wajib mendapatkan persetujuan KKPR Laut (KKPRL)
 - Berlokasi di Kawasan Hutan, wajib mendapatkan Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (P2KH)
 - Detail mengacu pada PP No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, dan PP No. 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan
- b. Persetujuan Lingkungan (PL)
 - Setiap rencana usaha dan/atau kegiatan yang berdampak (penting/tidak penting) terhadap lingkungan hidup wajib memiliki: Amdal, UKL-UPL atau SPPL
 - PL merupakan persetujuan terhadap KKLH (Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup) - Amdal, atau PKPLH (Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup)-UKL-UPL
 - Detail mengacu pada PP No. 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- c. Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) dan Sertifikat Laik Fungsi (SLF)
 - PBG untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat BG sesuai standar teknis BG
 - Bangunan tak berisiko tinggi boleh mengacu *prototipe/* purwarupa
 - Bangunan berisiko tinggi wajib disetujui pemerintah
 - SLF diterbitkan manajemen pengawas konstruksi
 - Detail mengacu pada PP No. 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

Alur penerbitan perizinan berusaha adalah kewenangan pemerintah daerah yang dijelaskan sebagai berikut:

- Pelaku usaha mengajukan permohonan perizinan berusaha melalui OSS
- Kemudian akan mendapatkan notifikasi permohonan kepada DPMPTSP Provinsi/Kab/Kota
- Verifikasi pemenuhan persyaratan oleh perangkat daerah provinsi/kab/kota
- Notifikasi perangkat daerah provinsi/kab/kota melalui OSS RBA
- Jika disetujui, maka sistem OSS akan menerbitkan perizinan berusaha oleh DPMPTSP Provinsi/Kab/Kota a.n Gubernur/Bupati/Wali Kota
- Jika kurang lengkap, maka sistem OSS akan menyampaikan permintaan untuk melengkapi kekurangan
- Jika ditolak, maka sistem OSS akan menyampaikan penolakan

Penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah sebagai berikut:

- NPSK perizinan berusaha berbasis risiko dalam OSS merupakan acuan tunggal bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pelaku usaha
- Pemerintah daerah wajib menggunakan sistem OSS dalam pelayanan perizinan berusaha
- Pemerintah daerah dapat mengembangkan sistem internal sebagai pendukung dalam melakukan verifikasi perizinan berusaha (OSS) seperti pemenuhan persyaratan atau pembayaran retribusi daerah sesuai dengan standar yang ditetapkan pemerintah pusat
- Gubernur atau bupati/wali kota mendelegasikan kewenangan penyelenggaraan perizinan berusaha yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota kepada kepala DPMPTSP provinsi/kab/kota. (Pasal 4 dan 5 PP No. 6/2021)

Kepala DPMPTSP provinsi sebagai koordinator pengawasan terintegrasi untuk kewenangan provinsi dan kepala DPMPTSP kab/kota sebagai koordinator pengawasan terintegrasi untuk kewenangan kab/kota.

Pengawasan Pelayanan Publik di Era Birokrasi Digital

Mokhammad Najih¹

Pembahasan dari judul tersebut akan fokus pada kedudukan lembaga pengawas pelayanan publik dan perkembangan pelayanan publik di era digital.

Pasca reformasi telah terjadi perubahan konstitusi sehingga berimplikasi pada perubahan kelembagaan negara yang tidak hanya lagi dalam lingkup *trias politica*, tetapi kemudian berkembang dan lahir lembaga-lembaga baru (*support bodies, independent bodies, auditing body*, dll). Lembaga-lembaga tersebut memiliki karakter yang berbeda, tetapi ada yang disebut sebagai lembaga pengawas.

Negara dan fungsi pelayanan sangat berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Negara bukan saja bertanggung jawab, namun wajib menjamin dan mewujudkan kesejahteraan rakyat (kesejahteraan umum). Secara lebih lanjut dikenal dengan sebutan negara sebagai pengelola atau pengurus masyarakat (*the service state*). Jika dilihat pada pembukaan UUD NRI 1945, alinea keempat menyatakan tujuan negara adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut menjaga ketertiban dunia. Penyelenggaraan pelayanan publik tidak hanya untuk mewujudkan asas-asas pemerintahan yang baik, namun juga membawa mandat untuk mewujudkan negara kesejahteraan.

Esensi dari adanya suatu pelayanan publik yaitu merupakan mandat konstitusi, tugas pemerintah atau pemerintah berada pada posisi sebagai penyelenggara pelayanan publik, untuk rakyat atau masyarakat, dan tujuannya adalah kesejahteraan rakyat dan negara menjadi lebih maju. Kemudian arah pelayanan publik memerlukan adanya tata kelola pemerintah yang baik, birokrasi yang antisipatif, proaktif, dan efektif, dan penyelenggaraan pelayanan publik yang bebas dan jauh dari tindakan penyimpangan atau maladministrasi. Dengan demikian, pada akhirnya negara Indonesia akan maju, rakyat sejahtera, dan rakyat juga semakin percaya kepada negara dan bangga sebagai warga negara Indonesia.

Ombudsman sebagai pengawas eksternal penyelenggaraan pelayanan publik memiliki tugas yang sangat luas. Ombudsman diberi tugas untuk mengawasi penyelenggaraan negara, penyelenggaraan pemerintahan (BUMN, BUMD, BMHN), maupun perorangan atau swasta yang menggunakan APBN dalam hal pelayanan publik. Sehingga pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dibutuhkan, tetapi tidak cukup hanya dengan kehadiran Ombudsman saat ini.

Ombudsman diberi mandat oleh UU sebagai *magistrature of influence* yaitu menjaga martabat manusia, menganut stelsel aktif, mengakomodir informalitas, dan perlakuan yang bijak. Di sisi lain, Ombudsman sebagai pengawas juga diberi mandat yang sangat superioritas yaitu imunitas Ombudsman yang dalam melaksanakan tugas dan wewenang, Ombudsman tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat di muka Pengadilan. Kemudian Ombudsman juga dapat melakukan upaya paksa, juga tidak dapat

¹ Mokhammad Najih, Ketua Ombudsman Republik Indonesia

dihalangi ketika melakukan pemeriksaan. Ombudsman juga memiliki *administrative default* yang mana ketika Kepala Daerah tidak melaksanakan rekomendasi dari Ombudsman, maka akan diberikan sanksi pembinaan khusus oleh Kementerian dan non aktif sementara (sesuai ketentuan Pasal 351 ayat (5) UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Ombudsman memiliki dua fungsi pengawasan. Pertama, menyelesaikan laporan masyarakat. Kedua, mencegah terjadinya maladministrasi. Kehadiran Ombudsman memiliki sejarah yang cukup unik, karena pada saat Tahun 2000an gagasan munculnya Ombudsman dikarenakan kondisi pelayanan publik yang masih sangat memprihatinkan. Tradisional, korupsi dan pungli, lambat, tidak pasti, tidak ramah dengan *disable*, diskriminatif merupakan realitas yang mungkin sampai sekarang masih banyak kita temui. Berbeda dengan negara-negara yang ditiru dengan kehadiran Ombudsman. Negara-negara tersebut menganut sistem negara kesejahteraan yang biasanya kita sebut dengan teori *welfare state*. Negara-negara Skandinavia yaitu Denmark, Norwegia, Swedia, Finlandia, Islandia merupakan negara-negara yang sangat bersih dari korupsi. Sebab pada dasarnya prioritas negara-negara kesejahteraan yaitu negara yang memiliki pelayanan publik terbaik, birokrasi yang melayani, dan korupsi yang sangat rendah. Maka itulah yang sebenarnya ingin ditiru mengapa Ombudsman diperlukan di Indonesia.

Penanganan Keberatan (*Redress Complaint As A State Responsibility*) berarti mengatasi keluhan sebagai tanggung jawab negara. Hubungan antara negara dengan warganegara dalam penyelenggaraan negara berpotensi menimbulkan ketidaksetaraan hubungan. Oleh karena itu, memperkarakan dalam arti luas berarti tidak hanya membawa ke pengadilan, termasuk pula menyampaikan keluhan (*complaint*) atau keberatan. Saat ini terdapat lembaga-lembaga yang menyelesaikan keluhan atau keberatan seperti halnya DPR. Di sini, keberadaan Ombudsman menjadi lembaga negara yang independen dan netral dan diharapkan menjadi jembatan penyelesaian atas adanya keluhan masyarakat.

Pengawasan pelayanan publik sangat diperlukan karena adanya keluhan-keluhan dan problematik lembaga-lembaga internal di pemerintah. Ombudsman juga memiliki pendekatan yang fleksibel (prosedur tidak berbelit dan lebih "*human*"). Kemudian Ombudsman juga ada di berbagai sistem (kesatuan, federal, republik, kerajaan, presidensiil, parlementer).

Pengawasan pelayanan publik di era digital diharapkan lebih baik, lebih efisien, lebih cepat, lebih murah, dan dapat mewujudkan kesejahteraan. Apalagi keberadaan pandemi covid-19 telah mengubah pola kerjasama birokrasi melalui penggunaan teknologi informasi secara masif. Sebelumnya sudah disebutkan mengenai sistem OSS yang mana juga sudah mengkomodir sistem pengawasan di dalamnya. Sistem pelayanan publik di era digital harus mengutamakan keamanan data.

Peran Ombudsman dalam SPBE yaitu melalui keterlibatan dalam pengembangan Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional (SP4N) dengan instrumen aplikasi SP4N-LAPOR! sebagai pengawas eksternal pelayanan publik. Penjelasan lebih lanjut mengenai peran Ombudsman sebagai berikut:

- Laporan yang masuk ke dalam aplikasi LAPOR! harus segera ditindaklanjuti
- Penyelenggara wajib menyelesaikan setiap pengaduan paling lambat 60 hari sejak berkas pengaduan dinyatakan lengkap

- Jika pengaduan yang masuk dalam aplikasi belum ditindaklanjuti dalam waktu 60 hari akan masuk ke Ombudsman
- Ombudsman bertugas menerima laporan atas dugaan maladministrasi dan menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman RI

Pengertian mengenai maladministrasi: perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Bentuk-bentuk maladministrasi: penundaan berat, tidak memberikan pelayanan, tidak kompeten, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, permintaan imbalan, tidak patut, berpihak, diskriminasi, dan konflik kepentingan.

Pendaftaran Tanah sebagai Upaya Kepastian Hukum dan Mencegah Konflik Hak

Mukmin Zakie¹, Mustika Prabaningrum Kusumawati²

Abstrak

Tanah dari masa ke masa merupakan harta yang tidak ternilai dan semakin langka. Kedua faktor itu menyebabkan orang berlomba-lomba ingin mendapatkan tanah. Salah satunya bisa dengan cara penyerobotan tanah. Penelitian ini ingin mengungkap betapa pentingnya pendaftaran tanah untuk mencegah konflik, karena tujuan pendaftaran tanah adalah untuk kepastian hukum. Masalah yang ada dalam penelitian ini adalah; apakah pendaftaran tanah itu akan mencegah konflik? Metode penelitian ini adalah penelitian normatif dimana yang menjadi data primernya adalah literatur atau jurnal serta yang tertulis lainnya. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa dengan melakukan pendaftaran tanah akan dicegah adanya konflik, karena sudah jelas siapa pemelik tanah tersebut dan berapa luasnya.

Kata Kunci: Pendaftaran tanah, kepastian hukum, konflik

Abstract

From time to time, land is considered as a priceless treasure as this is increasingly rare. These two factors cause people to compete to get land, and land grabbing is one of the clear signs of such competition. This study seeks to reveal how important land registration is to prevent land caused conflicts among people. This due to the very basic purpose of land registration is to maintain legal certainty. The main problem of this research is; will land registration prevent conflict? Methodologically, this is normative legal research where the primary data are literatures, journals and other required documents. The result of this study indicates that through land registration, conflicts can be prevented, as this process will ascertain clear owner of a particular land, its width and location.

Key Word : Land registration, legal certainty, conflicts

Pendahuluan

Tanah merupakan salah satu aspek penting dalam kehidupan manusia, dalam hal ini bertujuan sebagai tempat tinggal. Dikarenakan pentingnya tanah dalam kehidupan manusia, maka sangat diperlukan adanya aturan hukum yang pasti dalam mengatur tentang hak kepemilikan tanah tersebut. Kepemilikan perseorangan dapat ditetapkan menjadi subyek hak atas tanah oleh Pemerintah melalui pendaftaran tanah, yaitu setiap orang yang identitasnya terdaftar selaku Warga Negara Indonesia atau Warga Negara Asing, berdomisili di dalam atau di luar wilayah Republik Indonesia dan tidak kehilangan hak memperoleh sesuatu hak atas tanah. Namun, untuk melakukan tindakan hukum dalam lalu-lintas hukum pertanahan tidak semua orang dapat (cakap) melakukannya,³ contohnya untuk anak dibawah umur dalam hal ini belum dapat ditetapkan sebagai subyek pemilik hak atas tanah.

Pendaftaran tanah merupakan persoalan yang sangat penting sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan tanah, begitu pentingnya persoalan pendaftaran tanah tersebut sehingga Undang-undang Pokok Agraria memerintahkan kepada pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah diseluruh wilayah hukum negara Indonesia.⁴

¹ Mukmin Zakie, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: zakie_fh@uii.ac.id,

²Mustika Prabaningrum Kusumawati, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: 154101305@uii.ac.id

³ S. Chandra, *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah: Persyaratan Permohonan Di Kantor Pertanahan*, Jakarta: Gresindo, 2005, hlm. 7.

⁴ Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 152.

Pendaftaran tanah merupakan amanat dari Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria, yang kemudian pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah. Terjadinya perkembangan yang begitu pesat dan banyaknya persoalan pendaftaran tanah yang muncul ke permukaan dan tidak mampu diselesaikan oleh Peraturan Pemerintah No 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah tersebut, maka dalam memenuhi hukum yang bersifat dinamis setelah Peraturan Pemerintah sebagaimana tersebut diatas diberlakukan kurang lebih 38 tahun, pemerintah mengeluarkan produk hukum yang baru, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.⁵

Pendaftaran tanah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara atau Pemerintah secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termaksud penerbitan tanda buktinya dalam pemeliharannya.⁶

Mengingat akan pentingnya tanah bagi keberlangsungan hidup masyarakat tersebut, juga agar supaya negara dan pemerintah dapat mewujudkan tujuan mulia sebagaimana termaksud dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pengelolaan dan untuk tertib hukum pertanahan serta meletakkan dasar-dasar kesatuan atau unifikasi dalam hukum pertanahan terciptalah undang-undang yang sangat monumental yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang selanjutnya disebut dengan UUPA. Pengaturan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan baik mengenai subjek, objek, wewenang, kewajiban, hak, larangan, syarat, dan prosedur memperoleh hak atas tanah menjadi sesuatu yang bukan hanya merupakan konsekuensi logis, tetapi telah menjadi konsekuensi hukum dari penguasaan tanah dalam mengemban amanah konstitusi⁷. Mencermati hal tersebut, dapat dikatakan bahwa sumber falsafah atau yang menjadi jiwa dari pembuatan UUPA adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Pasal 33 ayat (3)⁸, hal ini memberi legitimasi bagi UUPA sebagai peraturan pokok bagi peraturan setelahnya terkait dengan tanah. Oleh karena itu, UUPA menekankan perannya dalam kerangka hukum agraria nasional sebagai tujuan dalam memori penjelasan diantaranya:⁹

Rumusan Masalah

⁵ *Ibid*, hlm. 153.

⁶ Anika Selaka Murfani, *Tinjauan Hukum Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Melalui Ajudikasi Berdasarkan PP No. 2 Tahun 1997*, <https://media.neliti.com/media/publications/152833-ID-tinjauan-hukum-pendaftaran-tanah-secara.pdf>, diakses pada tanggal 24 Februari 2019.

⁷ S. Chandra, *Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah : Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005, hlm.122.

⁸ Waskito dan Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*, Cetakan ke-2, Jakarta, Prenadamedia Group, 2018, hlm. 16.

⁹ *Ibid*, hlm. 17.

Dari apa yang di uraikan pada pendahuluan di atas maka dapat diambil rumusan masalah; “apakah dengan pendaftaran tanah tersebut dapat mencegah adanya konflik hak?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan atau *juridis approach*. *Juridis Approach* adalah pendekatan melalui peraturan perundang-undangan dan konsep di mana penelitian dilakukan dengan cara menelaah undang-undang dan peraturan lainnya yang bersangkutan paut dengan kajian dalam penelitian ini.

Disebabkan karena penelitian normatif sumber data yang digunakan adalah bahan hokum berupa Perundang-undangan, kepustakaan, dokumen-dokumen, buku-buku, jurnal, laporan, arsip, dan literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengertian Pendaftaran Tanah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) adalah sebagai peraturan induk pertanahan. Berdasarkan UUPA, negara memberikan hak-hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum (subjek hak), menjamin, mengakui, melindungi hak-hak tersebut untuk dimanfaatkan dalam rangka menyejahterakan kehidupannya, dan tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Negara dalam memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah tersebut melalui pendaftaran tanah.¹⁰

Menurut A.P Parlindungan, terminologi pendaftaran tanah berasal dari kata *cadastre*, suatu istilah teknis untuk suatu *record* atau rekaman, menunjukkan luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Berasal dari bahasa Latin, *capistratum* yang berarti suatu *register*, *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. *Cadastre* berarti *record* pada lahan-lahan, atau nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. *Cadastre* dapat diartikan sebagai alat yang tepat untuk memberikan suatu uraian dan identifikasi tersebut dan sebagai rekaman berkesinambungan dari hak atas tanah.¹¹

Menurut Boedi Harsono pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan, atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.¹² Pengertian pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun

¹⁰ Jarot Widya Muliawan, *Tinjauan Kritis Regulasi dan Implementasi Kebijakan P3MB*, Pustaka Ifada, Yogyakarta, 2014, hlm. 38 .

¹¹ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan Ketiga, Prenadamedia Group, Jakarta, 2013, hlm. 12-13.

¹² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Ed. Revisi, Cetakan Keduabelas, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 72.

1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997), yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Definisi pendaftaran tanah dalam PP 24/1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat. Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut, maka unsur-unsurnya yaitu:¹³

1. Adanya serangkaian kegiatan. “Serangkaian kegiatan” menunjuk berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang saling berkaitan, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan, untuk memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat. Kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukuannya; penerbitan sertipikat; penyajian data fisik dan data yuridis; dan penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan kegiatannya adalah pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya. Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.
2. Dilakukan oleh pemerintah. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.
3. Secara terus-menerus, berkesinambungan. Kata-kata “terus-menerus, berkesinambungan” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertipikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah; pemecahan, pemisahan dan pengabungan bidang tanah; pembagian hak bersama; hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun; peralihan dan hapusnya hak tanggungan; perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan

¹³ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 287-290.

putusan atau penetapan pengadilan; dan perubahan nama pemegang hak harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

4. Secara teratur Kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus belandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang melaksanakan pendaftaran tanah.
5. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun. Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara.
6. Pemberian surat tanda bukti hak.
Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertifikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertifikat hak milik atas satuan rumah susun. Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.
7. Hak-hak tertentu yang membebaniya
Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Azas-Azas Pendaftaran Tanah

Asas-asas dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana di jelaskan dalam Penjelasan Pasal 2 PP 24/1997 bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Asas-asas penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Penjelasan Pasal tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Asas Sederhana, bahwa dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya (teks peraturannya) maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami dan dipraktekkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas Aman, bahwa pendaftaran tanah agar diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu.
- c. Asas Terjangkau, bahwa dalam pendaftaran tanah di maksudkan agar terjangkau bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang membutuhkan.
- d. Asas Mutakhir, bahwa dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adanya kelengkapan yang memadai dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan

keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan mencatatkan perubahan – perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertahanan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

- e. Asas Terbuka, bahwa dalam pendaftaran tanah hendaknya selalu bersifat terbuka bagi semua pihak, sehingga bagi yang membutuhkan informasi tentang suatu tanah akan mudah untuk memperoleh keterangan-keterangan yang diperlukan.

Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang pada intinya sebagai berikut:¹⁴

Pertama, agar dapat memberikan suatu kepastian hukum maupun perlindungan hukum kepada pemegang hak atas bidang tanah, satuan rumah susun dan hak – hak lain yang terdaftar. Hal ini dimaksudkan agar dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya lah sebagai pemegang hak atas tanah tersebut, sebagai alat pembuktian pemegang hak diberi sertipikat.

Kedua, sebagai pemberi informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan dalam hal ini juga termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, dan yang ketiga agar terselenggaranya tertib administrasi.

Di samping itu dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.¹⁵

Kekuatan Pembuktian Sertipikat Hak atas Tanah

Setiap alat bukti perdata, memiliki batas minimal yang berbeda antara yang satu dengan yang lain. Begitu juga dengan nilai kekuatan yang melekat pada masing-masing alat bukti, tidak sama¹⁶. Objek hak yang berupa tanah juga diatur proses pembuktian secara formil oleh UUPA, hal tersebut lebih tepatnya diatur dalam Pasal 19 ayat (2) huruf C yaitu: “Pemberian Surat-Surat Tanda Bukti Hak, yang Berlaku Sebagai Alat Pembuktian yang Kuat”, dasar hukum tersebut juga di tindak lanjuti dalam peraturan di bawahnya yaitu Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997).

¹⁴ Zaeni Asyhdie dan Arief Rachman, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 129-130.

¹⁵ H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika, 2016, hlm. 153.

¹⁶ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata, Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, Hlm 544.

Alas pemilikan hak atas tanah yang dijadikan dasar penerbitan sertipikat kepemilikan hak atas tanah di kantor pertanahan, yang dalam PP 24/1997 Pasal 1 angka 20 menyebutkan bahwa sertipikat adalah surat tanda bukti hak.

Sertipikat hak atas tanah secara keperdataan merupakan alat bukti tertulis (surat) yang dalam konsep akta merupakan bagian dari akta otentik. Hal ini memenuhi unsur pasal 1868 KUHPerdata, yang unsur-unsurnya ialah:

- a. Suatu akta / surat;
- b. Yang di bentuk atau di tentukan oleh undang-undang;
- c. Dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum;
- d. Memiliki kewenangan/ berkuasa;
- e. Untuk ditempat dimana akta/ surat itu dibuat.

Sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh kepala Badan Pertanahan Nasional dapat digolongkan menjadi akta otentik dari segi pembuktian. Yang jelas hal tersebut di atur dalam Pasal 19 UUPA.

Pembuktian adalah suatu proses bagaimana alat-alat bukti dapat dipergunakan, diajukan ataupun dipertahankan dalam hukum acara¹⁷. Berdasarkan ketentuan Pasal 1865 KUHPerdata bahwa alat bukti hak dapat digunakan untuk; mendalilkan kepunyaan suatu hak; meneguhkan kepunyaan hak sendiri; membantah hak kepunyaan orang lain; dan menunjukkan kepunyaan hak atas suatu peristiwa hukum.

Pembagian alat bukti (tulisan) /surat dalam proses pembuktian perdata dapat di golongkan menjadi 2 (dua) kategori, yaitu alat bukti surat yang berupa akta otentik atau akta bawah tangan, nilai kekuatan pembuktian dari akta autentik sudah menjadi sebuah kejelasan, seperti yang termuat dalam 1870 KUHPerdata, nilai kekuatan pembuktian yang melekat padanya adalah sempurna (*Volleding Bewijskracht*) dan mengikat (*Bindende Bewijskracht*), yang berarti bila alat bukti akta autentik di ajukan memenuhi syarat formil dan materiil dan bukti lawan yang dikemukakan di persidangan, tidak mengurangi kebenaran akta autentik tersebut, yang pada diri akta autentik sekaligus mengikat kekuatan pembuktian yang sempurna dan mengikat.¹⁸

Dengan demikian, pembuktian pemilikan hak atas tanah melalui sertipikat hak atas tanah merupakan proses yang dapat digunakan pemegangnya untuk mendalilkan kepunyaan, meneguhkan kepunyaan dan membantah kepunyaan, atau untuk menunjukkan kepunyaan atas sesuatu pemilikan hak atas tanah dalam suatu peristiwa atau perbuatan hukum. Sertipikat Hak atas tanah juga menjadi bagian dari alat bukti yang sempurna sesuai dengan aturan hukum perdata yang berlaku di Indonesia. Sertipikat Hak atas tanah merupakan alat bukti yang kuat dan sempurna, selama tidak dapat mendalilkan dan atau membuktikan sebaliknya dari kekuatan sertipikat hak atas tanah tersebut.

Pendaftaran Tanah Sebagai Jaminan Kepastian Hukum

Untuk menemukan sebuah kepastian hukum dalam hal pendaftaran tanah diperlukannya asas fundamental yang mendasari terjadinya sesuatu dan merupakan dasar

¹⁷ S. Chandra, *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah*, PT Grasindo, Jakarta, 2005, hlm 14.

¹⁸ M. Yahya Harahap, *Hukum...., op cit*, hlm. 545.

dari suatu kegiatan pendaftaran tanah. Oleh karena itu, sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Agar memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah, maka setelah pendaftaran tanah diterbitkanlah sertifikat. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 32 PP No.24 tahun 1997 yang menyatakan bahwa; sertifikat hak atas tanah merupakan suatu tanda bukti yang kuat atas data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang bersesuaian dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan (ayat 1).

Apabila suatu bidang tanah telah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum, maka pihak lain yang merasa sebagai yang mempunyai hak tersebut tidak bisa lagi menuntut hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat tidak mengajukan keberatan kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan setempat, juga tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penerbitan sertifikat itu. Penguasaan ini harus dilandasi dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya (ayat 2).

Lebih tegas A.P. Parlindungan mengatakan:¹⁹ Pertama; dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum; Kedua, di zaman informasi ini maka Kantor Pertanahan sebagaimana di garis depan haruslah memelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk suatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan negara dan juga bagi masyarakat sendiri. Informasi itu penting untuk dapat memutuskan sesuatu yang diperlukan di mana terlibat tanah, yaitu data fisik dan yuridisnya, termasuk untuk satuan rumah susun, informasi tersebut bersifat terbuka untuk umum artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah/bangunan yang ada; dan ketiga sehingga untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan sesuatu hal yang wajar.

Tujuan utama pendaftaran tanah adalah memberikan jaminan kepastian hukum. Jaminan kepastian hukum tersebut meliputi:²⁰

1. Kepastian status hak yang didaftar, artinya dengan dilaksanakannya pendaftaran tanah maka akan diketahui dengan pasti status hak yang didaftar.
2. Kepastian subjek hak, artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti siapa pemegang haknya, apakah perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum.
3. Kepastian objek hak, artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas tanah, dan ukuran atau luas tanah.

Yanis Maladi menyatakan bahwa tujuan pendaftaran tanah selain untuk keperluan lalu lintas sosial ekonomi, juga dilaksanakan untuk memberikan jaminan kepastian hukum

¹⁹ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997)*, Bandung: Mandar Maju, 1999, hlm. 2.

²⁰ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana, 2012, hlm. 293.

yang bersifat *recht kadaster*, kepastian hak seseorang, maupun untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pihak yang memperoleh tanah dengan itikad baik.²¹

Pendaftaran Tanah Sebagai Upaya Mencegah Konflik Hak

Konflik berasal dari kata kerja latin *configere* yang berarti saling memukul. Secara sosiologis konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya.

Sengketa adalah masalah antara dua orang atau lebih dimana keduanya saling mempermasalahkan suatu objek tertentu. Hal ini terjadi dikarenakan kesalahpahaman atau perbedaan pendapat atau perbedaan persepsi diantara keduanya. Berdasarkan keputusan BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang petunjuk teknis penanganan dan penyelesaian masalah pertanahan, sengketa pertanahan adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara orang perorangan dan atau badan hukum mengenai status penguasaan dan status kepemilikan.

Definisi mengenai sengketa pertanahan, mendapat sedikit penekanan dalam Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan, yang mengatakan bahwa sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis.

Permasalahan sengketa tanah ini menunjukkan bahwa penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah di negara ini belum tertib dan terarah. Dalam rangka mencari solusi atas berbagai masalah pertanahan harus dilakukan secara hati-hati. Untuk kondisi sosial budaya dan hukum tanah pada masyarakat Indonesia yang beraneka ragam, kehati-hatian ini perlu dicermati untuk menjaga agar tidak menimbulkan perpecahan dalam masyarakat.

Salah satu penyebab timbulnya konflik tanah adalah disebabkan sengketa batas hak satu dengan yang lainnya. Hal ini bisa terjadi dikarenakan tidak atau belum adanya batas yang pasti antara bidang tanah satu dengan yang ada disekitarnya. Itulah salah satu alasan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yang memberikan kepastian batas-batas tanah dengan dilakukannya pengukuran atas bidang tanah tersebut.

Prinsip kehati-hatian tercermin dalam azas Aman pada pendaftaran tanah. Sedangkan azas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Implementasi dari azas umum ini adalah bahwa sebelum ditetapkan batas-batas bidang tanah seseorang, diharuskan untuk mendapatkan tanda tangan sebagai persetujuan dari pemilik tanah yang bersebelahan. Prinsip atau asas ini dinamakan *Contradictoire Delimitatie*.

Kesimpulan dan Saran

²¹ Sahnun, *Hukum Agraria Indonesia*, Malang: Setara Press, 2016, hlm. 107.

Adapun kesimpulan dari penulisan ini adalah; bahwa pendaftaran tanah itu bertujuan untuk adanya kepastian hukum akan hak atas tanah seseorang. Kepastian hukum itu meliputi kepastian terhadap subyek dan terhadap objeknya (tanahnya). Adanya kepastian hukum atas subyek dan objek hal ini akan mencegah adanya konflik atas kepemilikan tanah tersebut. Hal ini dikarenakan jelas siapa pemilik tanah tersebut dan dari mana dia mendapatkannya (kepastian subyek). Demikian juga berapa luas tanah dan batas-batasnya serta bentuk fisik tanah tersebut akan tergambar dalam surat ukur (kepastian objek).

Adapun saran dari penelitian ini adalah, agar setiap subyek hukum yang mempunyai tanah harus didaftarkan karena manfaatnya lebih besar dan akan menjamin hak itu sampai kapanpun.

Daftar Pustaka

A. Buku/Literatur

- A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997)*, Bandung: Mandar Maju, 1999, hlm. 2.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Ed. Revisi, Cetakan Keduabelas, Djambatan, Jakarta, 2008.
- Jarot Widya Muliawan, *Tinjauan Kritis Regulasi dan Implementasi Kebijakan P3MB*, Pustaka Ifada, Yogyakarta, 2014.
- H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2016, hlm. 153.
- M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata, Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- S. Chandra, *Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah : Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005.
- Sahnan, *Hukum Agraria Indonesia*, Malang: Setara Press, 2016.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana, 2012.
- Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan Ketiga, Prenadamedia Group, Jakarta, 2013.
- Waskito dan Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*, Cetakan ke-2, Jakarta, Prenadamedia Group, 2018.
- Zaeni Asyhdie dan Arief Rachman, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015.

B. Data Elektronik

- Anika Selaka Murfini, *Tinjauan Hukum Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Melalui Ajudikasi Berdasarkan PP No. 2 Tahun 1997*, <https://media.neliti.com/media/publications/152833-ID-tinjauan-hukum-pendaftaran-tanah-secara.pdf>, diakses pada tanggal 24 Februari 2019.

C. Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Menelisis Tujuan Pendaftaran Tanah Menuju Keadilan bagi Pemegang Hak Atas Tanah

Danang Adi Nugraha¹, Satria Sukananda²

Abstract

This study was conducted to determine the purpose of registration of land in Indonesia that is associated with the three objectives of the law is legal justice, legal certainty and effectiveness of law as presented by Gustav Radbruch and constructing the rule of law as the purpose of registration of land towards justice for land rights holders. The statute approach and analytical approach is used in this normative legal research. The results show that the purpose of land registration in Indonesia is legal certainty for holders of land rights associated with legal objectives that should be studied further by developing prismatic land registration ideas to realize and promote justice. Besides that, the logical consequence of the adoption of a negative publication system with a positive tendency in the land registration system in Indonesia makes legal certainty as the goal of land registration not stop there, but to achieve justice for land rights holders.

Keywords: Land Registration Objectives, Legal Justice, Legal Certainty.

Abstrak

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui tujuan pendaftaran tanah di Indonesia yang dikaitkan dengan tiga tujuan hukum yaitu keadilan hukum, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum sebagaimana disampaikan oleh Gustav Radbruch dan mengkonstruksikan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah menuju pada keadilan bagi pemegang hak atas tanah. *Statute approach* dan *analytical approach* dipergunakan dalam penelitian hukum normatif ini. Hasil penelitian menunjukkan tujuan pendaftaran tanah di Indonesia yaitu kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah yang dikaitkan dengan tujuan hukum yang semestinya dapat dikaji lebih jauh dengan mengembangkan pemikiran pendaftaran tanah yang prismatic untuk mewujudkan dan mendorong keadilan. Disamping itu, konsekuensi logis dari dianutnya sistem publikasi negatif bertendensi positif dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia menjadikan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah tidak berhenti sampai disitu, melainkan untuk mewujudkan keadilan bagi pemegang hak atas tanah.

Kata Kunci : Tujuan Pendaftaran Tanah, Keadilan Hukum, Kepastian Hukum.

Pendahuluan

Tanah merupakan hal yang paling esensial dalam kehidupan manusia, disamping tanah itu memiliki nilai ekonomis, tanah juga memiliki hubungan yang sangat erat dengan manusia. Sebab, segala aktivitas maupun kebutuhan manusia itu selalu terkait dengan tanah, salah satunya adalah kebutuhan mendasar manusia seperti tempat tinggal manusia yang membutuhkan tanah untuk mendirikan bangunan, juga sebagai sumber penghidupan manusia untuk memperoleh makanan maupun mata pencaharian.³

Sebagai negara hukum, tentunya Indonesia telah memiliki konsep yang sangat mulia untuk merawat hubungan yang erat antara manusia dengan tanah sebagaimana tercantum dalam Konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tegas dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi : “Bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Pasal tersebut menunjukkan bahwa hak

¹ Danang Adi Nugraha, Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Utara, Kabupaten Lampung Utara, Indonesia, Email : danang.adinugraha6@gmail.com

² Satria Sukananda, Kantor Pertanahan Kabupaten Lingga, Kabupaten Lingga, Indonesia, Email : satria.sukananda@atrbpn.go.id

³ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, 2008, *Hukum Tata Ruang dan Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Cetakan I. Bandung: Nuansa, hlm.39

menguasai dari negara atas bumi yang diartikan dengan tanah mengatur mengenai sistem perekonomian dan kegiatan ekonomi yang bersumber dari tanah dan kekayaan yang terkandung di dalamnya bertujuan untuk keadilan dan kemakmuran serta kesejahteraan rakyat.⁴

Konsep hubungan antara manusia dengan tanah juga telah mengakar dalam budaya di masyarakat Indonesia, salah satu contohnya berkaitan dengan kepemilikan tanah dimana terdapat falsafah Jawa yang sangat melekat di masyarakat yaitu "Sadumuk Bathuk Sanyari Bumi Ditohi Pati" yang artinya menunjukkan bahwa masalah yang paling prinsip dalam kehidupan orang Jawa adalah kehormatan dan tanah yang akan dibela mati-matian sampai dengan titik darah penghabisan.⁵

Mengingat akan pentingnya tanah bagi keberlangsungan hidup masyarakat tersebut, juga agar supaya negara dan pemerintah dapat mewujudkan tujuan mulia sebagaimana termaksud dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pengelolaan dan untuk tertib hukum pertanahan serta meletakkan dasar-dasar kesatuan atau unifikasi dalam hukum pertanahan terciptalah undang-undang yang sangat monumental yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang selanjutnya disebut dengan UUPA. Pengaturan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan baik mengenai subjek, objek, wewenang, kewajiban, hak, larangan, syarat, dan prosedur memperoleh hak atas tanah menjadi sesuatu yang bukan hanya merupakan konsekuensi logis, tetapi telah menjadi konsekuensi hukum dari penguasaan tanah dalam mengemban amanah konstitusi.⁶ Mencermati hal tersebut, dapat dikatakan bahwa sumber falsafah atau yang menjadi jiwa dari pembuatan UUPA adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Pasal 33 ayat (3)⁷, hal ini memberi legitimasi bagi UUPA sebagai peraturan pokok bagi peraturan setelahnya terkait dengan tanah. Oleh karena itu, UUPA menekankan perannya dalam kerangka hukum agraria nasional sebagai tujuan dalam memori penjelasan diantaranya⁸: (1) Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional; (2) Meletakkan dasar-dasar untuk kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan; (3) Meletakkan dasar-dasar untuk kepastian hukum hak-hak atas tanah bagi masyarakat.

Salah satu hal yang penting dalam tujuan diundangkannya UUPA adalah mengenai peletakkan dasar-dasar untuk kepastian hukum hak-hak atas tanah bagi masyarakat, pemberian jaminan kepastian hukum tersebut dapat dicapai dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh pemerintah. Pengaturan

⁴ Bakri. M, 2011, *Hak menguasai oleh negara (Paradigma baru untuk reforma agraria)*, Malang: Universitas Brawijaya Press, hlm.19.

⁵ Agus Sunyoto K Ng H, 2011, *Sadumuk Batu Sanyari Bumi Dito Pati-Amuk, Carok, Siri*. Terdapat dalam Pesantrenbudaya.com, diakses tanggal 13 Juni 2021 jam 20.30 WIB.

⁶ S. Chandra, *Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah: Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005, hlm.122.

⁷ Waskito dan Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*, Cetakan ke-2, Jakarta, Prenadamedia Group, 2018, hlm. 16.

⁸ *Ibid*, hlm. 17.

mengenai pendaftaran tanah sendiri diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang khususnya diatur dalam Pasal 1 ayat (1).⁹

Memperhatikan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, tujuan dari pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dan satuan rumah susun. Tujuan tersebut diwujudkan dengan penerbitan sertipikat sebagai tanda bukti pemegang hak atas tanah dan juga perhatikan hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 19 UUPA yaitu untuk menjamin kepastian hukum pertanahan oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Mengerucut pada konteks tujuan pendaftaran tanah yaitu untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak yang apabila dikorelasikan dengan tujuan hukum, maka tujuan pendaftaran tanah itu merupakan satu diantara tiga tujuan hukum sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch, setiap mahasiswa fakultas hukum mengetahui siapa itu Gustav Radbruch yang dalam pendapat hukumnya menyampaikan tiga tujuan hukum diantaranya keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.¹⁰ Namun, tidaklah mungkin menghadirkan ketiga tujuan hukum itu secara bersamaan, dalam keterangan selanjutnya Gustav Radbruch pun menyampaikan adanya pertentangan antara keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum ketika hendak dipraktikan. Pendapat hukum ini diikuti juga oleh Prof. Sudikno Mertokusumo yang menyatakan bahwa yang diharapkan hukum adalah keadilan, namun ketika hanya keadilan *an sich* yang dijadikan tujuan hukum maka akan mengorbankan kepastian hukum, dan sebaliknya ketika hukum hanya bertuju pada kepastian hukum *an sich* maka keadilan dan kemanfaatan hukum akan dikorbankan.¹¹

Sebelum Gustav Radbruch berpendapat adanya pertentangan antara tujuan hukum yang ia kemukakan, Imanuel Kant sudah terlebih dahulu menyampaikannya dalam suatu postulat hukum yaitu *Summum Ius Summa Injuria Summa Lex Summa Crux* yang artinya hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang substantif adalah keadilan¹², penulis mencoba menyederhanakan postulat hukum ini dengan berpendapat bahwa keadilan tertinggi itu akan bertentangan dengan kepastian hukum dan sebaliknya.

Mencermati pertentangan antara keadilan dan kepastian hukum yang dalam konteks ini dikorelasikan dengan tujuan dari pendaftaran tanah yaitu untuk memberikan kepastian hukum, apabila mengikuti pendapat hukum ketiga ahli hukum yang disampaikan sebelumnya apakah dapat dikatakan jika tujuan pendaftaran tanah itu hanya untuk memberikan kepastian hukum maka keadilan akan dikorbankan sedangkan

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaanya)*, Jilid 1: *Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Djambatan, 2008, hlm.72.

¹⁰ Amiruddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2007, hlm.67

¹¹ Gunanegara, *Pendapat Hukum, Bangunan, Fungsi dan Penerapan & Contoh Pendapat Hakim Pada Tindak Pidana Agraria*, Jakarta: PT Tatanusa, , 2019, hlm.7-8.

¹² Dosminikus Rato, *Filasafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Yogyakarta, PT Presindo, 2010, hlm.59.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dianggap sebagai falsafah dan jiwa dari UUPA mengamanatkan bahwa memberi sebesar-besarnya untuk keadilan sosial dan kemakmuran rakyat diartikan sebagai semangat luhur dalam pemanfaatan bumi dan kandungan di dalamnya yang diartikan sebagai tanah.

Berpijak pada pertentangan dari tujuan hukum tersebut di atas yang dikorelasikan dengan tujuan pendaftaran tanah, penulis tertarik untuk mengangkat judul penulisan mengenai menelisis tujuan pendaftaran tanah menuju keadilan bagi pemegang hak atas tanah.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang tersebut, penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah tujuan pendaftaran tanah di Indonesia apabila dikaitkan dengan tujuan hukum?
2. Bagaimana mengkonstruksikan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah menuju pada keadilan bagi pemegang hak atas tanah?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan studi kepustakaan yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma.¹³ Adapun pencarian bahan didasarkan pada bahan hukum yang telah ada baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun karya tulis seperti buku-buku ataupun artikel lain yang terdapat dalam situs internet yang relevan dengan objek penelitian ini. Penelitian hukum normatif ini digunakan dalam memahami tujuan pendaftaran tanah di Indonesia apabila dikaitkan dengan tujuan hukum dan Bagaimana mengkonstruksikan tujuan pendaftaran tanah menuju keadilan bagi pemegang hak

Penulisan ini menggunakan pendekatan *statue approach* dan *analytical approach*. Penelitian ini mengkaji tujuan pendaftaran tanah di Indonesia apabila dikaitkan dengan tujuan hukum dan Bagaimana mengkonstruksikan tujuan pendaftaran tanah menuju keadilan bagi pemegang hak atas tanah. Penelitian ini menggunakan bahan hukum kepustakaan yang dapat berupa peraturan perundang-undangan, dokumen, buku-buku, laporan, arsip, dan literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian hukum ini adalah studi kepustakaan yang terbatas pada penggunaan dokumen dan bahan pustaka. Pengumpulan data dilakukan dengan cara mengumpulkan data-data tertulis yang

Penelitian ini menggunakan metode deduktif, yaitu metode yang berpangkal dari prinsip-prinsip dasar kemudian menghadirkan objek yang hendak diteliti, dengan kata lain, berpangkal dari prinsip-prinsip umum menuju prinsip-prinsip khusus.

¹³ Mukti Fajar. N.D., & Yulianto, Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010, hlm.34

Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Tujuan Pendaftaran Tanah di Indonesia Dikaitkan dengan Tujuan Hukum

1. Sistem dan Kegiatan Pendaftaran Tanah di Indonesia

Menurut Pasal 19 Ayat (2) UUPA, kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah meliputi: (1) Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah; (2) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; (3) Pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kegiatan pendaftaran tanah dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang meliputi pendaftaran tanah pertama kali (*opzet* atau *initial registration*) dan pemeliharaan data pertanahan. Kegiatan pendaftaran untuk pertama kali dapat dibedakan menjadi dua kegiatan yaitu:

a. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan (Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997). Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

b. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal (Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah). Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

B. Tujuan Pendaftaran Tanah Dalam Tujuan Hukum Prismatic

Tujuan pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Tujuan memberikan jaminan kepastian hukum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan oleh Pasal 19 UUPA
Maka memperoleh Sertipikat, bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh Undang-Undang¹⁴.

¹⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta, Kencana Persada Media Group, 2010, hlm.18.

Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah, meliputi:

- 1) Kepastian status hak yang didaftar.
Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Tanah Wakaf.
 - 2) Kepastian subjek hak
Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik).
 - 3) Kepastian objek hak
Artinya pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah, dan ukuran (luas) tanah. Letak tanah berada di jalan, kelurahan/desa, kecamatan, Kabupaten/Kota, dan provinsi mana. Untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah, kepada pemegang yang bersangkutan diberikan sertipikat tanda bukti haknya.
- c. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang terdaftar.
- d. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan
Untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan dilakukan dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *Recht Cadaster*.

Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Berkaitan dengan penjelasan di atas, tujuan pendaftaran memang memiliki arti penting dalam menciptakan kepastian hukum hak atas tanah, namun jika dibentuk dengan teori tujuan hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbuch yang mana tujuan hukum itu terdiri dari keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Maka harus dikaji lebih jauh makna dasar dari tujuan pendaftaran tanah.

Tujuan hukum keadilan harus mempunyai posisi yang pertama dan yang paling utama dari pada kepastian hukum dan kemanfaatan. Maka sudah seharusnya keadilan menjadi dasar utama dalam rangka pendaftaran tanah.

Penulis menawarkan gagasan yang dimana untuk mengurangi atau bahkan meniadakan dampak negatif dari pendaftaran tanah yang ada, maka perlu pemikiran untuk mengembangkan pendaftaran tanah yang "prismatik:". Arah prismatik ini dikemukakan oleh Nurhasan.¹⁵ Arah prismatik ini dimaksudkan untuk mewujudkan dan

¹⁵ Nurhasan Ismail, *Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat*, Jurnal *Rechtvinding*, Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 1, No. 1, April 2012, hlm.33

mendorong keadilan melalui penataan penguasaan dan pemanfaatan tanah namun tetap memberikan perhatian terhadap kelompok yang lemah secara sosial-ekonomi-politik dengan memberikan akses kepada mereka mempunyai tanah. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, pendaftaran tanah prismatic mendasarkan pada prinsip hukum tertentu sebagai dasar pengembangan, yaitu:

- a. Prinsip keberagaman hukum dalam kesatuan
Prinsip ini menekankan pada penghormatan terhadap perbedaan hukum yang terdapat dalam masyarakat di bidang pertanahan khususnya dengan memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap kewenangan pemerintah masyarakat hukum adat sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 18B ayat (2) UUD Negara RI 1945. Namun pengakuan dan penghormatan tersebut harus sesuai dengan kepentingan bangsa dan negara sebagai konsekuensi dari komitmen kebangsaan yang sudah kita sepakati.
- b. Prinsip persamaan atas dasar ketidaksamaan (keadilan).
Prinsip ini menekankan bahwa untuk mewujudkan adanya persamaan secara sosial ekonomi terutama di masyarakat majemuk seperti Indonesia harus dikembangkan kebijakan pertanahan yang mendasarkan pada realita ketidaksamaan (perbedaan) di antara kelompok-kelompok masyarakat. Bagi kelompok yang sudah mampu, dapat mempunyai tanah berdasarkan persyaratan dan prosedur yang umum berlaku. Namun bagi kelompok yang lemah harus ada intervensi negara untuk memberikan kemudahan dan fasilitas pemberian tanah. Dengan adanya perbedaan perlakuan tersebut, semua kelompok akan mencapai persamaan kondisi sosial ekonomi.
- c. Prinsip mengutamakan keadilan dan kemanfaatan di atas kepastian hukum
Prinsip ini menekankan bahwa mewujudkan pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah merupakan kebijakan yang lebih memenuhi rasa keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat. berdasarkan prinsip ini, menumpuk penguasaan dan pemanfaatan tanah merupakan Tindakan yang tidak adil dan tidak bermanfaat karena hanya menimbulkan kecemburuan sosial dan penelantaran tanah yang merugikan kepentingan bersama.
- d. Prinsip diferensiasi fungsi dalam keterpaduan
Prinsip ini menekankan bahwa di satu sisi pembagian kewenangan di antara instansi pemerintah merupakan suatu kebutuhan untuk terjadinya efektivitas pencapaian tujuan bersama. Oleh karenanya harus dicegah terjadinya egoism sektoral yang menyebabkan terjadinya hambatan terhadap pencapaian tujuan bersama. Untuk itu, keterpaduan di antara instansi pemerintah menjadi keniscayaan agar kebijakan yang dikembangkan tidak saling tumpang tindih dan saling menafkakan.

Merujuk penjelasan tersebut di atas, mengenai pembicaraan dalam konteks *ius constitutum* tujuan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA, Pasal 3 dan Pasa 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah untuk memperoleh kepastian hukum bagi pemegang hak, selanjutnya apabila mencermati Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan sumber falsafah atau jiwa dari UUPA semestinya tujuan pendaftaran tanah itu tidak

hanya berhenti kepada kepastian hukum bagi pemegang hak melainkan untuk tercapainya keadilan bagi pemegang hak demi mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sesuai dengan gagasan untuk mencapai tujuan hukum pendaftaran yang prismatik yaitu mewujudkan dan mendorong keadilan melalui penataan penguasaan dan pemanfaatan tanah namun tetap memberikan perhatian terhadap kelompok yang lemah secara sosial-ekonomi-politik dengan memberikan akses kepada mereka mempunyai tanah.

B. Mengkonstruksikan Kepastian Hukum Sebagai Tujuan Pendaftaran Tanah Menuju Keadilan Bagi Pemegang Hak

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus berkesinambungan secara teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk pemberian surat dan tanda bukti bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebani¹⁶, pengertian pendaftaran tanah ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Keutamaan dari pendaftaran tanah ialah adanya jaminan kepastian hukum dan jaminan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat hak atas tanah sehingga dapat dicegah dengan adanya masalah-masalah pertanahan. Bagi pemerintah pendaftaran tanah akan memperlancar terselenggaranya tertib administrasi pertanahan, serta meningkatkan pendapatan negara.¹⁷

Dengan memiliki sertipikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanah, subyek hak dan obyek haknya menjadi nyata.¹⁸ Adanya sertipikat hak atas tanah pemiliknya akan terlindungi dari tindakan sewenang-wenang oleh pihak lain, serta mencegah sengketa kepemilikan tanah. Sebaliknya terhadap tanah-tanah yang belum didaftarkan maka negara tidak menjamin kepastian hukum dan haknya bagi pemilik atau yang menguasainya.

Sertipikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur yang dijahit menjadi satu dan bentuknya ditetapkan oleh menteri.¹⁹ Kegiatan pendaftaran tanah yang telah dilakukan oleh pemerintah dengan sistem yang sudah melembaga sebagaimana yang telah dilakukan dalam kegiatan pendaftaran tanah selama ini, mulai dari permohonan seorang atau badan, diproses sampai dikeluarkan bukti haknya (sertipikat) dan dipelihara data pendaftarannya dalam buku tanah.²⁰ Dengan demikian, maka dapat dikatakan apabila suatu hak atas tanah telah didaftarkan maka tanah tersebut

¹⁶ I Ketut Oka Setiawan, *Hukum Pendaftaran Tanah dan Hak Tanggungan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2019, hlm.13

¹⁷ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya, Arkola, 2003, hlm.172

¹⁸ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, cetakan 1, 2001, Jakarta, Kompas, hlm.45.

¹⁹ Hartanto.A, *Hukum pertanahan: Karakteristik jual beli tanah yang belum terdaftar hak atas tanahnya*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2014, hlm.103.

²⁰ Lubis, M.Y., & Lubis, A.R, *Hukum pendaftaran tanah*, Bandung, Mandar Maju, 2010, hlm.104.

mempunyai sertipikat sebagai tanda bukti haknya. Fungsi sertipikat adalah untuk membuktikan adanya hak atas tanah dan subjek yang berhak atas tanah tersebut. Pembuktiannya dapat dilihat dari data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat tersebut. Namun demikian disisi lain dapat diartikan bahwa hukum hanya memberikan jaminan atas bukti hak kepemilikan tersebut kepada seseorang. Hukum bukan memberikan hak kepemilikan, sehingga sering dianggap masih kurang melindungi pemilikannya. Seakan bukti hak itu hanya mengokohkan seseorang dengan milik (tanahnya) saja. Tetapi seharusnya disamping pendaftaran tanah itu memberikan hak kepada seseorang juga harus mengokohkannya sebagai pemegang hak yang ada.²¹

Diterbitkannya sertipikat hak atas tanah sebagai alat pembuktian yang kuat untuk pemilikan atas suatu bidang tanah maka dapat dikatakan bahwa kepastian hukum bagi pemegang hak telah terpenuhi, hal ini sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 UUPA. Dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penoramaan yang baik dan jelas dalam suatu Undang-Undang dan akan jelas pula penerapannya.

Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya. Akan tetapi kepastian hukum mungkin sebaiknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan keadilan. Jika dikaitkan dengan kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan maka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan adalah para pemegang hak harus memperoleh kepastian mengenai haknya sebagaimana diwujudkan dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang bersifat *recht cadaster*, sehingga dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum.

Selanjutnya mengenai anggapan bahwa setelah diterbitkannya sertipikat hak atas tanah, tidak menjamin pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat tidak dapat digugat oleh pihak lain yang merasa memiliki hak atas tanah yang sama. Hal ini sebagai konsekuensi dari sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh UUPA adalah sistem publikasi negatif yang bertendensi positif yaitu dimana bagi pihak lain yang merasa mempunyai hak yang lebih kuat dengan disertai bukti-bukti yang dimilikinya dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan. Apabila pembuktian tersebut dapat dibuktikan maka sertipikat yang telah diterbitkan dapat dibatalkan. Sertipikat hak atas tanah bukan merupakan tanda bukti yang mutlak. Artinya apabila terdapat kekeliruan dalam sertipikat tersebut maka masih dimungkinkan untuk dikoreksi melalui pembatalan. Sesuai dengan pendapat Prof. Maria SW Sumardjono mengenai kekuatan pembuktian

²¹ Hasan Basri Nata Menggala, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Yogyakarta, Tugu Jogja Pustaka, 2005, hlm.4-5

sertipikat hak atas tanah, yang harus dianggap benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan alat bukti yang lain²².

Sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut oleh sistem pendaftaran pada UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sistem pendaftaran ini akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan Pasal 19 ayat (2), Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Hal ini dapat dibuktikan dari hal-hal sebagai berikut²³: (1) Pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan sebagai alat pembuktian yang mutlak (sistem publikasi negatif); (2) Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), bukan sistem pendaftaran akta (*registration of deed*) (sistem publikasi positif); (3) Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat (sistem publikasi negatif); (4) Petugas pendaftaran tanah bersifat aktif meneliti kebenaran data fisik dan data yuridis (sistem publikasi positif); (5) Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum (sistem publikasi positif); (6) Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertipikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertipikat atau mengajukan ke pengadilan agar sertipikat dinyatakan tidak sah (sistem publikasi negatif).

Mencermati hal tersebut di atas, penulis berpandangan bahwa konsekuensi logis dari dianutnya sistem publikasi negatif bertendensi positif oleh UUPA maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan konstruksi hukum adanya keterpaduan tujuan pendaftaran tanah yang secara normatif bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dengan keadilan hukum. Alasan penulis beranggapan demikian memiliki dasar argumentasi yang kuat, sebab kepastian hukum bagi pemegang hak telah terwujud manakala sertipikat hak atas tanah itu terbit, akan tetapi konsekuensi dari dianutnya sistem pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif bertendensi positif membuka ruang dapat dibatalkannya sertipikat hak atas tanah sepanjang dapat dibuktikan sebaliknya dalam pengadilan tidak secara *an sich* bahwa hal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum, namun penulis beranggapan hal demikian menjadikan tujuan hukum yang utama yaitu keadilan dapat tercapai. Mengapa penulis dapat berpendapat demikian, karena dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif ini menganut asas *nemo plus iuris* yang menegaskan bahwa perlindungan diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya, maka dengan asas ini, selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilik yang sesungguhnya atas tanah tersebut²⁴. Berdasarkan asas *nemo plus iuris* ini, pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapapun²⁵. Sehingga aturan dan pelaksanaan aturan dalam pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor

²² Maria S.W. Sumardjono, *op.cit.*, hlm.50.

²³ Urip Santoso, *op.cit.*, hlm.271-272.

²⁴ Hartanto, *op.cit.*, hlm.57

²⁵ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm.118.

24 Tahun 1997 secara prosedural yang menghasilkan kepastian hukum dengan diterbitkannya sertipikat haruslah mengalah atau dikalahkan manakala keadilan hukum yang substantif dapat dibuktikan di pengadilan terhadap pemegang hak atas tanah yang sebenarnya.

Secara harfiah memang tujuan dari hukum tidak hanya menegakkan keadilan, dan ada tujuan lain yaitu kepastian hukum. Akan tetapi memang dalam praktik memadukan antara keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum merupakan hal yang sulit, maka dalam rangka menegakkan hukum harus membuat suatu skala prioritas dengan mengutamakan keadilan di atas kepastian dan kemanfaatan dan keadilan dijadikan pisau analisis dalam setiap putusan pengadilan. Keadilan dalam hukum merupakan persamaan hak dan kewajiban, selanjutnya keadilan berfungsi untuk menjaga dan melindungi setiap hak dan kewajiban, antara hak dan kewajiban orang harus terpenuhi dan harus seimbang sehingga dapat terciptanya suatu keadilan manusia, terciptanya keteraturan dan ketertiban, serta kesejahteraan sosial²⁶.

Penulis dalam hal ini beranggapan bahwa sebetulnya tidak terjadi suatu antinomi hukum dalam tujuan hukum yaitu keadilan, berdasarkan kajian filsafat hukum yang harus diutamakan adalah *"the search for justice"* dan selalu menegaskan bahwa selalu diagungkan, keadilan harus dinomorsatukan dan keadilan harus diatas segala-galanya untuk selalu diperjuangkan oleh setiap manusia²⁷. Oleh karenanya, dalam konteks tujuan pendaftaran tanah yang akan menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah melalui diterbitkannya sertipikat, tentunya tujuan pendaftaran tanah tidak akan berhenti pada pemberian hak atas tanah itu melainkan lebih jauh daripada itu untuk mewujudkan keadilan bagi pemegang hak atas tanah melalui penataan penguasaan dan pemanfaatan tanah namun tetap memberikan perhatian terhadap kelompok yang lemah secara sosial-ekonomi-politik dengan memberikan akses kepada mereka mempunyai tanah.

Penutup

A. Kesimpulan

1. Tujuan pendaftaran memang memiliki arti penting dalam menciptakan kepastian hukum hak atas tanah, namun jika dibentuk dengan teori tujuan hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbuch yang mana tujuan hukum itu terdiri dari keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Maka harus dikaji lebih jauh makna dasar dari tujuan pendaftaran tanah. Tujuan hukum keadilan harus mempunyai posisi yang pertama dan yang paling utama dari pada kepastian hukum dan kemanfaatan. Maka sudah seharusnya keadilan menjadi dasar utama dalam rangka pendaftaran tanah. gagasan yang ditawarkan untuk mengurangi atau bahkan meniadakan dampak negatif dari pendaftaran tanah adalah mengembangkan sistem pendaftaran tanah yang *"prismatic"* dengan bersandar pada prinsip keberagaman hukum dan kesatuan; prinsip persamaan atas dasar

²⁶ Khania Dewi Andika Putri dan Ridwan Arifin, 2018, *Tinjauan Teoritis Keadilan dan Kepastian Dalam Hukum Di Indonesia*, Mimbar yustitia Vol. 2 No.2 Desember 2018, hlm.149

²⁷ Fanani, A.Z, 2013, *Bersilsafat dalam putusan hakim (Teori dan praktik)*, Bandung: Mandar Maju, hlm.37

ketidaksamaan; prinsip mengutamakan keadilan dan kemanfaatan di atas kepastian hukum; prinsip diferensiasi fungsi keterpaduan; dan prinsip penggerakan peran masyarakat.

2. Konsekuensi logis dari dianutnya sistem pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif bertendensi positif membuka ruang dapat dibatalkannya sertipikat hak atas tanah sepanjang dapat dibuktikan sebaliknya dalam pengadilan tidak secara *an sich* bahwa hal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum, namun penulis beranggapan hal demikian menjadikan tujuan hukum yang utama yaitu keadilan dapat tercapai. Mengapa penulis berpendapat demikian, karena dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif ini menganut asas *nemo plus iuris* yang menegaskan bahwa perlindungan diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya.

B. Saran

1. Merujuk pada pembahasan permasalahan yang telah disampaikan, bahwa dalam rangka mewujudkan *ius constituendum* tujuan pendaftaran tanah yang adil bagi pemegang hak atas tanah, maka perlu dilakukan reorientasi pada tujuan pendaftaran tanah yang ada dalam Undang-Undang Pokok Agraria maupun peraturan turunannya menuju pada tujuan hukum yang berkeadilan bagi pemegang hak atas tanah bukan sekedar hanya berhenti pada kepastian hukum semata.
2. Mencermati sistem publikasi pendaftaran tanah yang tepat diberlakukan di Indonesia apabila dikorelasikan dengan tujuan pendaftaran tanah, penulis berpendapat sistem publikasi negatif bertendensi positif dapat diselami lebih jauh untuk mewujudkan keadilan bagi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya.

Daftar Pustaka

Buku

- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta, Sinar Grafika, 2010.
- Amiruddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Cetakan Pertama. Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2007.
- Bakri, M, *Hak menguasai oleh negara (Paradigma baru untuk reforma agraria)*. Malang, Universitas Brawijaya Press, 2011.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaanya)*. Jilid 1: *Hukum Tanah Nasional*. Jakarta, Djambatan, 2008.
- Dosminikus Rato, *Filasafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Yogyakarta, PT Presindo, 2010.
- Fanani, A.Z. *Bersilsafat dalam putusan hakim (Teori dan praktik)*. Bandung, Mandar Maju, 2013.
- Gunanegara, *Pendapat Hukum, Bangunan. Fungsi dan Penerapan & Contoh Pendapat Hakim Pada Tindak Pidana Agraria*. Jakarta, PT Tatanusa, 2019.
- Hartanto, A, *Hukum pertanahan: Karakteristik jual beli tanah yang belum terdaftar hak atas tanahnya*. Surabaya, Laksbang Justitia, 2014.

Hasan Basri Nata Menggala, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*. Yogyakarta, Tugu Jogja Pustaka, 2005.

I Ketut Oka Setiawan, *Hukum Pendaftaran Tanah dan Hak Tanggungan*. Jakarta, Sinar Grafika. 2019.

Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*. Surabaya, Arkola, 2013.

Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dan Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*. Cetakan I. Bandung, Nuansa, 2008.

Lubis, M.Y., & Lubis, A.R, *Hukum pendaftaran tanah*. Bandung, Mandar Maju, 2010.

Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, cetakan 1, Jakarta, Kompas. 2001.

Mukti Fajar. N.D., & Yulianto, Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana Persada, 2010

S. Chandra, *Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah : Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005.

Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2006.

Urip Santoso. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta, Kencana Persada Media Group, 2010.

Waskito dan Hadi Arnowo. *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*. Cetakan ke-2. Jakarta, Prenadamedia Group, 2018.

Jurnal

Khania Dewi Andika Putri dan Ridwan Arifin. 2018. *Tinjauan Teoritis Keadilan dan Kepastian Dalam Hukum Di Indonesia*. *mimbar yustitia* Vol. 2 No.2 Desember 2018.

Nurhasan Ismail. 2012. *Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat*. *Jurnal Rechtvinding*. Media Pembinaan Hukum Nasional. Vol. 1, No. 1, April 2012.

Internet

Agus Sunyoto K Ng H. 2011. *Sadumuk Batu Sanyari Bumi Dito Pati-Amuk, Carok, Siri*. Terdapat dalam *Pesantrenbudaya.com*. diakses tanggal 13 Juni 2021 jam 20.30 WIB.

Implementasi Konsep *Land Banking* dalam Penyediaan Lahan Perumahan di Indonesia

Diyah Kun Mariati¹, Lego Karjono²

Abstract

This study aims to identify and explain the implementation of the concept of land banking/land bank in facilitating land for the community and its application in Indonesia. In this paper, the author examines the concept of Land Banking / Land Bank and the Implementation of the Land Banking Concept in Indonesia. This research belongs to the type of normative legal research with data sources in the form of primary legal materials and secondary legal materials. The results of the study indicate that the land bank concept functions as: [1] Land collectors or land reserves (land keeper); [2] as land security (land warrantee); [3] as the controller of land ownership (land purchase); [4] as land management; [5] as a land appraiser (land appraisal); and [6] as a land distributor. The application of a land bank can be applied in Indonesia as a response to ensuring order and realizing prosperity and prosperity for its citizens in terms of housing land needs. For this reason, regulations are needed as the legal basis for the implementation of Land Banks in Indonesia and regulations related to institutions authorized to implement Land Bank practices.

Keywords: *Land Bank, residential land and legal umbrella.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan implementasi konsep land banking/ bank tanah dalam mempermudah lahan bagi masyarakat dan penerapannya di Indonesia. Dalam penulisan ini Penulis meneliti tentang konsep Land Banking/ Bank Tanah dan Implementasi Konsep Land Banking di Indonesia. Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum normatif dengan sumber data baik berupa bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep bank tanah berfungsi sebagai: [1] Penghimpun tanah atau pencadangan tanah (land keeper); [2] sebagai pengaman tanah (land warrantee); [3] sebagai pengendali penguasaan tanah (land purchase); [4] sebagai pengelola tanah (land management); [5] sebagai penilai tanah (land appraisal); dan [6] sebagai penyalur tanah (land distributor). Penerapan bank tanah dapat diterapkan di Indonesia sebagai jawaban atas jaminan ketertiban serta mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi warganya dalam hal kebutuhan lahan perumahan. Karena itulah diperlukan regulasi sebagai payung hukum landasan pelaksanaan Bank tanah di Indonesia dan pengaturan terkait kelembagaan yang berwenang melaksanakan praktik Bank Tanah.

Kata kunci: *Bank Tanah, lahan perumahan dan payung hukum.*

Pendahuluan

Tanah itu tidak akan bertambah lagi sementara pertumbuhan penduduk dan pembangunan harus terus berjalan. Terbatasnya tanah banyak faktor yang mempengaruhi, yaitu diantaranya: *Pertama*, Tingginya laju pertumbuhan penduduk disuatu daerah diikuti pula dengan laju pertumbuhan permukiman. Pertumbuhan jumlah penduduk yang terus menerus meningkat menyebabkan terjadinya perkembangan permukiman yang diikuti dengan pengelolaan yang tidak seimbang. Adanya pertumbuhan jumlah penduduk membuat lahan yang semakin terbatas dan harga tanah semakin mahal sehingga menjadi masalah bagi masyarakat terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Akibatnya banyak masyarakat yang berpenghasilan rendah sulit untuk mendapatkan pemukiman dengan fasilitas yang layak terutama bagi mereka yang tinggal di perkotaan, mereka dengan terpaksa membangun rumah dibawah standar sesuai dengan kemampuan ekonomi mereka akibatnya berdampak adanya pemukiman kumuh, pemukiman rawan kebakaran, pemukiman rawan banjir selain itu juga memicu tindak kriminalitas.

¹ Diyah Kun Mariati, Magister Kenotariatan, Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, Email: diyahkunmariati@332@gmail.com

² Lego Karjono, Magister Kenotariatan, Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, Email: legokarjoko@staff.uns.ac.id

Kedua, intensitas kebutuhan pembangunan yang semakin meningkat serta kondisi makin terbatasnya ketersediaan tanah secara tidak langsung berakibat pada semakin sulitnya optimalisasi pemanfaatan penggunaan tanah, khususnya bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang mengakibatkan terjadinya pertentangan kepentingan antar pihak atas sebidang tanah yang sama. Lahan atau tanah merupakan media yang sangat penting bagi suatu proses pembangunan untuk kepentingan umum utamanya yang membutuhkan tanah dalam jumlah yang sangat luas. Permasalahan yang paling sering terjadi adalah ketika pemerintah hendak memulai suatu pembangunan, lahan yang dikehendaki tidak atau belum tersedia. Akibat praktis yang ditimbulkan adalah pemerintah mengalami kesulitan dalam melakukan proses pembebasan lahan terutama terkait eksekusi pembebasan penguasaan lahan dan pembiayaannya yang menjadi sangat mahal. Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya proses pengadaan yang berlarut-lurut.¹

Ketiga, yang sering terjadi adalah penguasaan tanah oleh Badan Usaha Swasta (BUMS) dalam skala luas untuk dimanfaatkan di waktu yang akan datang. Pencadangan tanah seperti ini sebenarnya merupakan praktik spekulasi dan menurut peraturan perundangan termasuk dalam kategori penelantaran tanah. Praktik seperti itu banyak dilatarbelakangi faktor mencari keuntungan semata dengan mendapatkan perbedaan harga tanah saat dibeli dengan saat dijual kembali (dimanfaatkan) dalam masa waktu yang panjang hingga 10-20 tahun kemudian oleh pihak yang terlibat di dalamnya.

Berdasarkan Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria bahwa setiap tanah memiliki fungsi² yang berarti kemanfaatan penggunaan tanah tersebut tidak hanya dapat dimiliki oleh pemilik hak atas tanah namun juga bagi masyarakat luas (kepentingan umum). Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan memberikan ganti rugi yang layak dan adil kepada yang berhak.³

Menurut Penulis kebijakan pemerintah yang dapat diambil untuk mengatasi penyediaan tanah bagi masyarakat dan mendukung pembangunan adalah melalui Land Banking/ Bank Tanah. Konsep Land Banking/ Bank Tanah di harapkan mampu menjadi solusi dalam penyediaan lahan perumahan/ masyarakat berpenghasilan rendah dengan harga terjangkau. Land Banking/ Bank Tanah adalah penyediaan lahan dengan mencuri waktu di mana pembangunan yang direncanakan masih jauh di depan". Maksud dari mencuri waktu dalam hal ini adalah proses pembelian tanah dan properti dengan harga sekarang untuk kemudian menyimpan dan dikembangkan untuk keperluan tertentu sehingga mempunyai nilai tambah akan tanah dan peningkatan nilai ekonomis atas tanah tersebut menjadi naik.

¹ Raffli Noor, "Manajemen Bank Tanah", dalam *Jurnal Direktorat dan Tata Ruang BAPPENAS* Vol. I No. 19, Maret, 2014

² Pasal 18 UUPA berbunyi bahwa "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur undang-undang".

³ Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini penulis mengambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep Bank Tanah/*Land Banking* secara umum?
2. Bagaimana implementasi konsep Bank Tanah/*Land Banking* dalam mempermudah lahan pemukiman di Indonesia?

Metode Penelitian

Metodologi Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif. Yakni dengan melakukan penelitian yang mengkaji hukum, menelaah isu hukum yang dikaitkan dengan undang-undang ataupun regulasi. Serta untuk mengkaji syarat-syarat normatif dari hukum sudah terpenuhi atau belum dengan ketentuan dan bangunan hukum itu sendiri.⁴

Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Salah satu permasalahan kompleks yang sering terjadi di bidang pertanahan Indonesia adalah penyediaan tanah untuk kebutuhan pembangunan terutama di perkotaan.⁵ Permasalahan yang berhubungan dengan tanah merupakan permasalahan yang selalu membuat resah masyarakat luas terlebih dalam hal status tanah. Dampak dari permasalahan tanah itu sendiri mengakibatkan terabainya tanah dalam segi pemanfaatannya. Dalam mengatasi hal tersebut, pemerintah menggunakan konsep Land Banking / Bank Tanah sebagai usaha dalam penggunaan tanah secara optimal.

Bank Tanah merupakan suatu terobosan yang dikenalkan dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Namun, banyak masyarakat yang tidak mengetahui apa itu Bank Tanah. Tidak seperti bank finansial pada umumnya, Bank Tanah merupakan lembaga nonfinansial, bertujuan menghimpun dan mengelola tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum hingga Reforma Agraria.

Perbedaan Bank Konvensional dengan Bank Tanah

Tabel 1. Perbedaan Bank Konvensional dengan Bank Tanah

Persamaan	Perbedaan
<p>Dari segi fungsinya:</p> <ul style="list-style-type: none"> - keduanya dapat menyimpan aset; - membantu stabilisasi pasar sekunder; - memegang cabang modal. <p>Dari segi pelaksanaannya, keduanya dapat dijalankan, baik oleh pihak pemerintah maupun pihak swasta yang relevan.</p> <p>Dari segi operasionalisasinya, keduanya beroperasi dalam kerangka regulasi</p>	<p>Dari segi fungsinya:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bank tanah khusus untuk menyimpan sekaligus mengelola tanah - Bank konvensional : menyimpan sekaligus mengelola uang dan benda berharga serta surat berharga lainnya. <p>Dari segi pelaksanaannya,</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bank tanah: fokus pada stabilisasi lingkungan dan masyarakat serta perencanaan penggunaan tanah.

Persamaan	Perbedaan
	<ul style="list-style-type: none"> - Bank konvensional: fokus pada pasar Nasional dan internasional. Dari segi operasionalisasinya, - Bank konvensional: lebih profit oriented. - Bank tanah; prioritasnya, nirlaba - meskipun ada juga yang profit oriented terutama yang dikelola oleh swasta.

Sumber: Bernhard Limbong, 2013.

Konsep Bank Tanah/*Land Banking*

Sejarah penyediaan tanah di Indonesia melalui praktik-praktik penyediaan dan penjualan tanah kepada masyarakat telah dimulai sejak zaman Belanda yang waktu itu dikenal melalui lembaga *Grond Bedrift* di beberapa *Gementee* di Jawa, seperti Batavia Semarang, dan Surabaya. Dalam periode kemerdekaan, berkembang menjadi perusahaan Tanah dan Bangunan.⁶

Beberapa contoh dapat dideskripsikan sebagai berikut. Untuk mengatasi kesulitan penyediaan tanah bagi keperluan pembangunan perumahan para pegawai, pemerintah Daerah DKI membuat perusahaan Tanah dan Bangunan. Perusahaan tanah dan bangunan mengadakan/mengumpulkan tanah, kemudian mematangkan tanah tersebut dengan membangun prasarana jalan dan membagi bagi menjadi kapling kapling yang siap untuk mendirikan bangunan. Secara bertahap kaling ini dijual dengan harga di bawah harga pasar kepada pegawai/karyawan. Bentuk usaha yang demikian (yaitu belum mura-matangkan-simpan dan jual) merupakan bentuk *Land banking* dan telah memberikan keuntungan (disubsidi dengan mudah) dan manfaat kemudahan dalam penyediaan tanah untuk pembangunan.⁷

Bank Tanah/*Land Banking* adalah salah satu sarana manajemen sumber daya yang penting untuk meningkatkan produktivitas pemanfaatan tanah. Metode yang diusung dalam bank tanah adalah kontrol pasar dan stabilisasi tanah pasar lokal. Bank tanah menjamin ketersediaan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan di masa yang akan datang, efisiensi APBN/ APBD, mengurangi konflik dalam proses pembebasan tanah dan mengurangi dampak buruk liberalisasi tanah.

Dari beberapa tokoh ada pengertian mengenai *Land Banking*, Evans (2004) mengatakan bahwa *land banking as acquisition of land ahead of development either by construction companies or by central or local government or their agencies*. Menurut Evans bank tanah diartikan sebagai pengadaan tanah sebelum pembangunan, baik oleh perusahaan konstruksi atau oleh pemerintah pusat atau daerah atau instansi mereka. Sedangkan menurut Alexander (2011) menjelaskan bahwa bank tanah adalah proses atau kebijakan di mana pemerintah daerah memperoleh kelebihan properti dan mengubahnya menjadi penggunaan produktif atau menahannya untuk tujuan publik strategis jangka panjang. Selanjutnya menurut Wilson, J. menyebutkan adalah lembaga keuangan pemerintah yang

diberi mandat untuk memacu pembangunan pedesaan, dengan misinya memajukan pertumbuhan dan kesejahteraan khususnya di pedesaan.

Secara sederhana konsep Bank Tanah/*Land Banking* adalah suatu kegiatan yang merupakan sumber administrasi pencatatan transaksi pembelian dan pengambilan alih tanah yang digunakan untuk keperluan pembangunan, sehingga Pemerintah dapat lebih optimal dalam mengelola tanah untuk pembangunan. Dengan semangat reformasi agraria, masyarakat dapat dengan mudah mendapatkan informasi administrasi pertanahan dengan aksesibel. Berdasarkan konsep tersebut, terdapat dua bentuk bank tanah, yaitu:

1. Bank Tanah umum/ *General land banking*
2. Bahwa tujuan utama adanya bank tanah untuk menyediakan tanah dalam memberikan jaminan kebutuhan social di tengah masyarakat juga menjaga stabilitas harga tanah.
3. Bank tanah khusus/ *special land banking*
4. Tujuan lain yang mengiri pelaksanaan bank tanah dalam menyediakan tanah di tengah masyarakat adalah untuk tujuan komersial.

Manajemen bank tanah berhubungan dengan bagaimana perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan kegiatan serta pengawasan terhadap kegiatan bank tanah dalam mewujudkan tujuan bank tanah. Didukung oleh campur tangan pemerintah guna regulasi yang memadai dan kelembagaan yang kuat. Melansir dari website resmi Kementerian Keuangan, Bank Tanah memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Penghimpun tanah atau pencadangan tanah (*land keeper*) sebagai media pengembangan data, administrasi, dan menyediakan informasi mengenai lahan atau pertanahan.
2. Pengamanan tanah untuk berbagai kebutuhan pembangunan di masa akan datang (*land warrantee*) atau mengamankan tanah agar nantinya bisa digunakan secara optimal.
3. Pengendali tanah (*land purchaser*) sebagai penguasa tanah yang menetapkan harga tanah sesuai dengan nilai Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).
4. Pendistribusian tanah untuk berbagai keperluan pembangunan (*land distributor*) dan menjamin distribusi tanah berlangsung adil dan sesuai dengan kesatuan nilai tanah, mengamankan perencanaan, penyediaan, dan distribusi tanah.
5. Sebagai pengola tanah (*land manaement*).
6. sebagai penilai tanah (*land appraisal*).

Mekanisme kerja Bank Tanah

Tabel 2. Mekanisme Kegiatan Bank Tanah

Penyediaan Tanah	Pematangan Tanah	Pendistribusian Tanah
a. pengadaan Tanah	a. pembuatan jalan	a. luas tanah objek
b. pencabutan Hak atas Tanah	b. pembangunan jaringan listrik, telepon	b. bagian tanah yang mau didistribusikan
c. mekanisme jual-beli	c. penyediaan iar bersih, sanitasi	yang tersedia (umum atau khusus)
d. tukar-menukar		

Penyediaan Tanah	Pematangan Tanah	Pendistribusian Tanah
e. pemanfaatan tanah terlantar	d. pembangunan akses untuk layanan dasar seperti sarana pendidikan, kesehatan dan perumahan	c. tujuan dan target pendistribusian
f. administrasi pertanahan; biaya	e. administrasi pertanahan; biaya	d. cara pendistribusian
g. perizinan, pajak,	f. perizinan, pajak, biaya overhead lainnya	e. administrasi perizinan; biaya perizinan, pajak, biaya overhead lainnya.
h. biaya overhead		
i. lainnya.		

Sumber: Bernhard Limbong, 2013

Negara Belanda sebagai salah satu pencetus konsep land banking membedakan praktek land banking sebagai sarana manajemen pertanahan, dalam 3 (tiga) kelompok yaitu:

- a. *Exchange land banking*;
- b. *Financial instrument*; dan
- c. *Land bank as developer*.

Adapun perbedaan ketiga pola land banking tersebut adalah, sebagai berikut:

- a. Dalam kategori land banking sebagai *exchange land banking*, maka land bank akan dipertahankan untuk sementara waktu sebelum tanah tersebut dilepaskan/ dipertukarkan dengan pihak ketiga.
- b. Kegiatan land bank sebagai financial instrument dilakukan dengan cara pemerintah membeli tanah untuk kemudian disewakan kepada para petani dengan periode yang lama (umumnya 26 tahun).
- c. *Land bank as developer* pada umumnya dilakukan oleh sektor swasta dengan cara melakukan pembelian tanah dalam jumlah besar dengan harapan di masa depan akan perubahan fungsi atas lokasi tanah tersebut (spekulasi) seperti berubah menjadi daerah pemukiman, rekreasi, kegiatan ekonomi sehingga akan meningkatkan nilai tanahnya.

Bank tanah yang pada awal kelahirannya lebih banyak digunakan sektor publik, dalam perkembangannya pengelolaan land banking saat ini secara garis besar dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) tipe, yaitu:

- a. *The Public Land Bank*;
- b. *The Public-Public Land Bank*; dan
- c. *The Public Private Land Bank*.

Pada tipe the public land bank maupun the public-public land bank, pihak yang terlibat di dalamnya hanya berasal dari lembaga pemerintah, dengan perbedaan untuk tipe *the public land bank* hanya melibatkan 1 (satu) lembaga pemerintahan, sedangkan pada tipe *the public-public land bank* terdapat beberapa lembaga pemerintah yang terlibat aktif dalam pengelolaan land bank tersebut. Sedangkan pada tipe *the public private* maupun *private land bank* keduanya telah melibatkan sektor swasta sebagai pemegang saham pada land bank dimaksud sehingga tujuan dari Bank Tanah/ *Land Banking* tersebut sepenuhnya untuk mencari keuntungan.

Menurut Penulis selain dijelaskan diatas konsep Bank Tanah/ *Land Banking* bertujuan: [1] Mendukung program Reforma Agraria, untuk program ini akan difasilitasi dan didistribusikan oleh Bank Tanah kepada masyarakat, [2] mendukung penyediaan tanah bagi kebutuhan pembangunan infrastruktur dan memberikan keuntungan bagi masyarakat akan pemenuhan tempat tinggal, [3] dalam hal kepentingan social Bank Tanah akan menyediakan tanah untuk pembangunan Ruang Terbuka Hijau (RTH) serta rumah ibadah. [4] di beberapa daerah Bank Tanah juga akan membuka kawasan industri baru, yang efeknya akan menyerap tenaga kerja.

Implementasi Konsep Bank Tanah/Land Banking Diterapkan Di Indonesia

Bagi Indonesia, penerapan konsep *Land Banking* dapat dilaksanakan. Ada beberapa objek tanah yang bisa dicadangkan sebagai objek Bank Tanah/*Land Banking* ini. Menurut Limbong, beberapa tanah yang dapat dijadikan objek Bank Tanah/*Land Banking* antara lain: tanah bekas HGU, tanah terlantar, tanah fasus/fasos yang sudah diserahkan oleh developer, tanah-tanah aset BPPN, tanah aset departemen/lembaga pemerintah non departemen/pemda yang belum digunakan, tanah negara yang berasal dari Pencabutan Hak, tanah negara yang berasal dari pembebasan tanah dan tanah milik BUMN/ BUMD.

Keberadaan Bank Tanah/*Land Banking* dapat menjalankan apa yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tersebut. Bank Tanah/*Land Banking* dapat dijadikan sebagai instrumen untuk mendukung pelaksanaan berbagai kebijakan pertanahan dan mendukung tercapainya pembangunan melalui pengembangan wilayah, pengadaan tanah secara adil dengan payung hukum sebagai berikut:

1. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.

Negara mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan bank tanah, dengan memperhatikan pengalaman beberapa Negara yang menerapkan konsep land banking dalam manajemen pertanahan kiranya konsep land banking/bank tanah sangat potensial untuk diterapkan. Mengingat kerangka kelembagaan, bisnis dan regulasi land banking/bank tanah sangat bervariasi di beberapa Negara perlu dilakukan pengkajian secara lebih mendalam mengenai alternatif skema land banking/bank tanah yang sangat sesuai dengan kebutuhan dan sistem hukum nasional kita. Tujuan utama dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA adalah agar semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa Indonesia dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

2. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.

Menentukan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin ketersediaan tanah untuk Memang belum ada data yang dapat memperlihatkan berapa besar potensi objek Bank Tanah/*Land Banking* tersebut. Namun didukung oleh sistem hukum agraria yang ada di Indonesia, sudah ada payung hukum yg dimungkinkan bagi Negara untuk menguasai tanah yaitu: kepentingan umum dan pendanaannya. Lebih lanjut, ditentukan bahwa dalam pengadaan tanah tersebut perlu diperhatikan, beberapa hal seperti:

- a. rencana tata ruang wilayah;
- b. rencana pembangunan nasional/daerah;
- c. rencana strategis; dan
- d. rencana kerja setiap instansi yang membutuhkan tanah.

Selain kegiatan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah tersebut, sektor swasta juga terus didorong untuk memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Fakta menunjukkan terus berkembang pesatnya kawasan industri, perumahan, rumah sakit, mall, pusat perdagangan, pendidikan, wilayah bisnis lainnya yang dikelola oleh sektor swasta. Untuk itu, tanah/bangunan yang ketersediaannya sangat terbatas perlu dikelola secara optimal sehingga dapat memenuhi kebutuhan ketersediaan tanah untuk sektor publik yang berorientasi kepentingan umum dan sektor swasta yang pada umumnya bersifat bisnis.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

Di dalam Peraturan Pemerintah nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah menjadi dasar pembentukan Bank Tanah. Pasal 1 menyebutkan bahwa “Badan Bank Tanah yang selanjutnya disebut Bank Tanah adalah badan khusus (*sui generis*) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah”. Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah nomor 4 tahun 2021 tersebut berarti Bank Tanah memiliki kewenangan khusus untuk menjamin ketersediaan tanah untuk mewujudkan ekonomi yang berkeadilan.

Ekonomi berkeadilan menurut bank tanah yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah adalah tanah untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan dan reforma agraria. Sementara itu Bank Tanah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Komite, kekayaan Bank Tanah merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, Bank Tanah berkedudukan di Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dapat memiliki kantor perwakilan di seluruh wilayah NKRI.

Peraturan Pemerintah nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah menyebutkan fungsi bank tanah adalah dalam hal perencanaan, perolehan tanah, pengadaan tanah, pengelolaan tanah, pemanfaatan tanah, dan pendistribusian lahan.

Tugas Bank Tanah dalam Peraturan Pemerintah nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah adalah:

- a. melakukan perencanaan’kegiatan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan;
- b. melakukan perolehan tanah yang dapat bersumber dari penetapan pemerintah dan pihak lain;
- c. melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung;
- d. melakukan pengelolaan tanah dari kegiatan pengembangan, pemeliharaan dan pengamanan, dan pengendalian tanah;
- e. melakukan pemanfaatan tanah melalui kerja sama pemanfaatan dengan pihak lain; dan

- f. melakukan pendistribusian tanah dengan melakukan kegiatan penyediaan dan pembagian tanah.

Penutup

Fungsi Bank Tanah adalah: a). Penghimpun tanah atau pencadangan tanah (*land keeper*); b). sebagai pengaman tanah (*land warrantee*); c). sebagai pengendali penguasaan tanah (*land purchase*); d). sebagai pengelola tanah (*land management*); e). sebagai penilai tanah (*land appraisal*); dan d). sebagai penyalur tanah (*land distributor*).

Bank Tanah dapat menjawab berbagai persoalan mendesak yang selama ini kerap membayangi pembangunan infrastruktur seperti keterbatasan stok tanah yang dapat digunakan untuk pembangunan, melakukan penghematan terhadap dana APBN dan APBD, mengurangi konflik yang kerap terjadi dalam pembebasan tanah dan mengurangi dampak buruk dari praktik spekulasi harga tanah yang kerap dilakukan oleh mafia tanah. Dalam operasionalisasinya, hadirnya Peraturan Pemerintah nomor 21 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah merupakan wujud dari cita-cita dari pelaksanaan instrument Undang-Undang nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum dan hanya dikhususkan untuk pengadaan tanah bagi Kepentingan Umum dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tahun 1945 dan Pasal 2 Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Dasar-Dasar Agraria (UUPA).

Terbitnya Peraturan Pemerintah nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah adalah angin segar untuk mewujudkan harapan dalam mengurangi permasalahan ketersediaan lahan bagi kepentingan publik, namun regulasi itu dinilai belum sepenuhnya mendorong peruntukan lahan bagi perumahan masyarakat berpenghasilan rendah. Sebaiknya dalam mengelola Bank Tanah perlu adanya pengawasan khusus dari pemerintah bukan diserahkan kepada pihak swasta, karena pemerintah mempunyai kekuasaan untuk menentukan daerah mana saja yang siap dibangun dengan baik. sehingga tepat sasaran demi mewujudkan ekonomi berkeadilan.

Daftar Pustaka

Buku:

- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008.
- Flecner L.H, *Land Banking in the Control of Urban Development*, Preger Publisher, New York, 1974.
- Hamidjoyo, Noto dalam Adrian Sutedi. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*Jakarta: Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*. Jakarta: Djambatan, 2003.
- Hilman Tisnawan, *Optimalisasi Pemberdayaan Kekayaan Negara*, FHUI, Jakarta, 2005.
- Limbong, Bernhard. *Bank Tanah*. Margaretha Pustaka, Jakarta, 2013.

Artikel Jurnal

Anitya Ganindha, "Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Pentediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum", dalam *Jurnal Arena Hukum*, Vol 9 No. 3, Desember, 2016.

Raffli Noor, "Manajemen Bank Tanah", dalam *Jurnal Direktorat dan Tata Ruang BAPPENAS* Vol. I No. 19, Maret, 2014.

Internet

Apa Itu Bank Tanah Dan Apa Fungsi Bank Tanah, <https://www.suara.com>, di akses tanggal 21 September 2021.

Akhirnya Pemerintah Wacanakan Bank Tanah, <http://www.rmol.co/read/2015/02/13/191351/>, di akses tanggal 20 September 2021.

Mengenal Bank Tanah/ Land Banking Sebagai Alternatif Manajemen Pertanahan, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id>, di akses tanggal 21 September 2021.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Dasar-Dasar Agraria.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Pemerintah Nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

Legalitas Sertipikat Tanah Elektronik dan Permasalahannya (Tantangan Sektor Pertanahan di Era *E-Government*)

Muhammad Adiguna Bimasakti¹

Abstract

Regulation of the Minister of Land and Spatial Planning / Head of the National Land Agency Nomor. 1 of 2021 concerning Electronic Certificates regulates the existence of Electronic Certificates. This is also a mandate from Law Nomor. 11 of 2020 concerning Job Creation in order to meet the demands of the all-digital era of the 4.0 industrial era, in the context of e-government. However, the issuance of this certificate needs some attention in terms of legality, and in terms of data reliability compared to written (Nomorn-electronic) certificates. The method in this paper is a Normative research method. In this paper, it is found that the legality of electronic certificates follows the legal requirements of written decisions in general. If there is a conflict between an electronic document and a written document, it must be assessed on a case-by-case basis to determine which document applies.

Keywords: Electronic Documents, Electronic Certificates, Legality.

Abstrak

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik mengatur eksistensi Sertipikat Tanah Elektronik. Hal ini merupakan amanat pula dari Undang-Undang Nomor. 11 tahun 2020 Tentang Cipta kerja dalam rangka memenuhi tuntutan era industri 4.0 yang serba digital dalam rangka menuju *e-government*. Namun penerbitan sertipikat tanah ini perlu mendapat perhatian dari segi legalitas, dan dari segi reliabilitas datanya dibandingkan dengan sertipikat tertulis (Nomorn elektronik). Metode dalam tulisan ini adalah metode penelitian Normatif. Pada tulisan ini ditemukan legalitas sertipikat elektronik mengikuti syarat sah keputusan pada umumnya. Kemudian apabila ada pertentangan dokumen elektronik dengan dokumen tertulis maka harus dinilai secara kasuistis dokumen manakah yang berlaku.

Kata kunci: Dokumen Elektronik, Legalitas, Sertipikat Elektronik.

Pendahuluan

Dunia saat ini tengah berada pada era industri 4.0.² Indonesia pun termasuk salah satu negara yang sedang menyiapkan jalan menyongsong era industri 4.0 ini dalam rangka membawa Indonesia menjadi negara 10 besar ekoNomormi pada tahun 2030.³ Tantangan yang paling mendasar dalam era ini adalah mengenai Kemudahan Berusaha (*Ease of Doing Business* – disingkat EoDB).⁴ Tercatat pada 2018 Indonesia berada di urutan 72 pada EoDB⁵. Dalam rangka hal tersebut Indonesia juga turut membenahi tidak hanya aspek teknis saja, melainkan juga membenahi perangkat hukum agar tidak tertinggal dengan zaman. Salah satu upaya Indonesia dalam hal ini adalah dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang sesuai dengan penjelasan umumnya pada paragraf 4 huruf a dijelaskan bahwa era industri 4.0 menjadi faktor pendorong dibuatnya undang-undang tersebut. UU Cipta Kerja ini tercatat mengubah

¹ Muhammad Adiguna Bimasakti, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Email: muhammad1adiguna@gmail.com

² Raymond R Tjandrawinata, "Industri 4.0: Revolusi Industri Abad Ini dan Pengaruhnya Pada Bidang Kesehatan dan BiotekNomorlogi", *Working Paper from Dexa Medica Group*, 2 Februari 2016, hlm. 1, doi: 10.5281/zeNomordo.49404.

³ Venti Eka Satya, "Strategi Indonesia Menghadapi Industri 4.0" *Jurnal Info Singkat*, Vol. X, Nomor. 09/I/Puslit/Mei/2018, Pusat Penelitian dan Pengembangan DPR RI, 2018, hlm. 22.

⁴ Muhammad Adiguna Bimasakti, *Hukum Administrasi dan Peradilan Tata Usaha Negara di Era Peradilan Elektronik*, Jakarta, Spasi Media, 2019, hlm. 224.

⁵ Pebrianto Eko WicaksoNomor, "Jokowi Pamer Peringkat Kemudahan Berusaha di Indonesia Meroket.", terdapat dalam, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3620397/jokowi-pamer-peringkat-kemudahan-berusaha-di-indonesia-meroket> diakses pada 18 September 2021.

banyak sekali undang-undang⁶ dan salah satu undang-undang yang diubah UU Cipta Kerja tersebut adalah Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan), yakni tepatnya dalam Pasal 175 UU Cipta Kerja.

Salah satu ketentuan dalam UU Administrasi Pemerintahan yang diubah oleh UU Cipta Kerja adalah ketentuan mengenai Keputusan Berbentuk Elektronik. Di dalam UU Administrasi Pemerintahan sebelum diubah UU Cipta Kerja, Pasal 38 ayat (5) UU Administrasi Pemerintahan jelas diatur “Dalam hal terdapat perbedaan antara Keputusan dalam bentuk elektronik dan Keputusan dalam bentuk tertulis, yang berlaku adalah Keputusan dalam bentuk tertulis.” Sedangkan dalam Pasal 38 UU Administrasi Pemerintahan yang telah diubah dalam Pasal 175 angka 3 UU Cipta Kerja, ketentuan tersebut diubah menjadi Pasal 38 ayat (4) UU Administrasi Pemerintahan berbunyi: “Dalam hal Keputusan dibuat dalam bentuk elektronik, tidak dibuat Keputusan dalam bentuk tertulis.” Hal ini tentu membawa perubahan yang signifikan dalam tatanan prosedural administrasi pemerintahan yang mana saat ini ketika keputusan elektronik sudah diterbitkan tidak lagi ada keputusan berbentuk tertulis. Hal ini diberlakukan pula dalam rangka merancang pemerintahan berbasis elektronik atau digital, atau biasa disebut *e-government*.⁷ yang mana telah terjadi elektronisasi atas jalannya pemerintahan berdasarkan sistem tertentu baik bagi pelayanan *Government to Government (G2G)*, *Government to Citizen (G2C)*, *Government to Business (G2B)*, dan *Government to Employee (G2E)*⁸. Ini juga berarti pengaturan tersebut berlaku bagi semua sektor termasuk agraria.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 38 ayat (4) UU Administrasi Pemerintahan Jo. Pasal 175 angka 3 UU Cipta Kerja tersebut, Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional kemudian menerbitkan Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik. Hal ini sebagai pengejawantahan dari Pasal 38 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan Jo. Pasal 175 angka 3 UU Cipta Kerja yang mengatur Keputusan Berbentuk Elektronik wajib dibuat atau disampaikan terhadap Keputusan yang diproses oleh sistem elektronik yang ditetapkan Pemerintah Pusat. Pada peraturan menteri tersebut maka saat ini sertipikat tanah akan dikeluarkan dalam bentuk keputusan elektronik dan bukan lagi dengan keputusan berbentuk tertulis. Tujuannya tentu untuk memudahkan akses digital terhadap administrasi pemerintahan, termasuk di sektor agraria, sehingga tidak ada lagi cerita mengenai berkas hilang di kantor pertanahan. Pasal 20 Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 menyatakan permohonan pendaftaran hak atas tanah harus menggunakan ketentuan tersebut apabila sudah ditetapkan menjadi kantor yang melaksanakan pendaftaran tanah secara elektronik. Pasal 2 ayat (2) Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 ini juga mengatur bahwa penerbitan sertipikat elektronik ini berlaku bagi Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali mau pun bagi Pemeliharaan Data Pendaftaran

⁶Aldwin Rahadian Megantara, *Catatan Kritis Omnibus Law UU Cipta Kerja dalam Sudut Pandang Hukum Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta, Deepublish, 2021, hlm. 26.

⁷ Firdaus Masyhur, “Kesiapan E-Skills Pemerintah Daerah dalam Implementasi E-Government di Kawasan Mamminasata”, *Jurnal Pekommas*, Vol. 17 Nomor. 3, Desember 2014, Kementerian Komunikasi dan Informasi RI, hlm. 152.

⁸*Ibid.*

Tanah. Dengan demikian sertipikat tanah di masa depan seluruhnya akan dibuat dalam bentuk keputusan elektronik, meski pun saat ini baru dapat dipraktikkan pada beberapa kantor pertanahan. Oleh karena itu artikel ini juga bertujuan mengedukasi masyarakat awam mengenai keabsahan dari keputusan elektronik atau dalam konteks artikel ini sertipikat tanah elektronik.⁹

Berdasarkan hal tersebut di atas maka akan timbul permasalahan bagaimana cara menilai legalitas dari Sertipikat Tanah Elektronik menurut UU Administrasi Pemerintahan? Sedangkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 UU Administrasi Pemerintahan jelas disebutkan bahwa keputusan adalah ketetapan tertulis sehingga terikat pada Pasal 52 UU Administrasi Pemerintahan tentang syarat sah keputusan. Kemudian dalam Pasal 18 Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 huruf c disebutkan bahwa sertipikat elektronik juga dapat diterbitkan untuk pendaftaran pemisahan sertipikat. Kemudian bagaimana jika dalam hal terjadi pemisahan bidang tanah dan ada pertentangan data sertipikat tanah elektronik yang diterbitkan (hasil pemisahan) dengan sertipikat induknya? Maka manakah yang dapat dipertahankan sebagai fakta hukum? Masalah ini timbul karena dalam Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 tidak ada keharusan mengganti sertipikat induk dengan sertipikat elektronik sehingga ia masih aktif dan sah sebelum dicabut sesuai asas *presumptio iustae causa* atau *het Vermoden van Rechmatigheid* (Praduga Keabsahan).¹⁰ Hal-hal inilah yang akan dibahas dalam artikel ini.

Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana cara menilai legalitas dari Sertipikat Tanah Elektronik menurut UU Administrasi Pemerintahan?
2. Bagaimana jika terjadi pertentangan data dalam Sertipikat Tanah Elektronik dengan Dokumen Tertulis (Nomorn-elektronik)?

Metode Penelitian

Pada artikel ini, peneliti menggunakan jenis penelitian Normatif, dengan metode pendekatan perundang-undangan. Ada pun sumber data yang digunakan adalah data sekunder berupa sumber hukum primer dan sekunder. Sumber hukum primer yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan terkait dengan sertipikat elektronik, utamanya Undang-Undang Cipta Kerja, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Menteri ATR/BPN Tentang Sertipikat Elektronik. Kemudian sumber hukum sekunder menggunakan buku-buku referensi dan artikel-artikel jurnal ilmiah seputar administrasi pemerintahan dan agraria. Berdasarkan data-data yang relevan dari sumber

⁹ Untuk membedakan sertipikat tanah elektronik dan sertipikat elektronik lainnya maka dalam tulisan ini akan digunakan penyebutan "Sertipikat Tanah Elektronik" meski pun tidak hanya bagi tanah tapi juga bangunan misalnya Hak Milik Satuan Rumah Susun.

¹⁰ Vincent Suriadinata, "Asas *Presumptio Iustae Causa* dalam KTUN: Penundaan Pelaksanaan KTUN oleh Hakim Peradilan Umum", *Jurnal Refleksi Hukum*, Vol. 2, Nomor. 2, 2018, Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, hlm. 140.

data tersebut kemudian peneliti akan menarik simpulan terkait dengan permasalahan dalam penelitian.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Legalitas Sertipikat Tanah Elektronik Menurut Hukum Administrasi Pemerintahan

Maksud dari artikel ini mengenai legalitas adalah sebagai kata ganti dari kata "keabsahan". Kata yang digunakan dalam UU Administrasi Pemerintahan utamanya Pasal 52 adalah "sah" yang merupakan kata dasar dari kata "keabsahan". Sedangkan Legalitas adalah sebutan bagi asas yang menjamin keabsahan dari suatu produk hukum (Asas Legalitas atau *Legaliteitsbeginsel*). Asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*) pada mulanya memang berkembang lebih dahulu dalam ranah hukum pidana melalui ide-ide dari Paul Johann Anselm Ritter von Feurbach dan Cesare BonesaNomor de Beccaria yang dipengaruhi pemikiran dari Jean Jacques Rousseau dan Montesquieu.¹¹ Sedangkan di ranah hukum administrasi pemerintahan dikenal dengan adanya asas *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan undang-undang, meski pun kemudian asas ini berkembang menjadi *rechtmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan hukum.¹²

Asas Legalitas ini kemudian diejawantahkan di dalam Pasal 52 UU Administrasi Pemerintahan yang mengatur bahwa syarat sahnya Keputusan meliputi: a. ditetapkan oleh pejabat yang berwenang; b. dibuat sesuai prosedur; dan c. substansi yang sesuai dengan objek Keputusan, dan sahnya Keputusan didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa UU Administrasi Pemerintahan menganut *rechtmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan hukum karena mendasarkan keabsahan tidak hanya pada undang-undang (hukum tertulis) namun juga hukum lain yang tidak tertulis (AUPB). Inti dari pengaturan Pasal 52 UU Administrasi Pemerintahan adalah bahwa suatu keputusan secara aspek kewenangan, prosedur dan substansinya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Demikian pula halnya dengan sertipikat tanah elektronik, ia pun terikat Pasal 52 UU Administrasi Pemerintahan. Hal tersebut disebabkan karena dalam Pasal 1 angka 7 Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 dijelaskan bahwa Sertipikat Elektronik adalah Tanda Bukti Hak, sehingga merupakan Tindakan hukum di ranah hukum publik yang tertulis (*geschreven publiekrechtelijke rechtshandelingen*) atau dengan kata lain merupakan keputusan tata usaha negara¹³ sesuai ketentuan Pasal 1 angka 7 UU Administrasi Pemerintahan. Hanya perbedaannya ia disampaikan atau dibuat secara elektronik. Oleh karena itu keabsahan atau legalitas dari sertipikat tanah elektronik ini akan dibedah dengan menggunakan pisau uji Pasal 52 UU Administrasi Pemerintahan.

¹¹ E. Fernando M. Manullang. *Legisme, Legalitas, dan Kepastian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2016, hlm. 6.

¹²Julista Mustamu, "Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah (Kajian Tentang Ruang Lingkup Dan Hubungan Dengan Diskresi)" *Jurnal Sasi* Vol. 20 Nomor.2, Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon, 2014, hlm. 23.

¹³Luh Putu Happy Ekasari, "Kekuatan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Melalui Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan." *Jurnal Hukum Prasada*, Vol. 6, Nomor. 1, Maret 2019, Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, hlm. 23.

Keabsahan dari Aspek Kewenangan

Pertama akan akan dijelaskan mengenai bagaimana menguji secara Nomormatif atas keabsahan keputusan berbentuk elektronik berupa sertipikat tanah elektronik dari aspek kewenangan. Menurut Pasal 1 angka 7 Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 sertipikat adalah tanda bukti hak atas tanah sehingga dapat dikatakan sertipikat tanah merupakan perwujudan dari pendaftaran hak atas tanah (*rechtscadaster*).¹⁴ Dalam Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Agraria (UU Pokok Agraria), kewenangan pendaftaran tanah termasuk penerbitan sertipikat tanah secara atribusi tidak disebutkan dengan jelas, yang mana berarti ada di tangan presiden selaku penyelenggara kekuasaan pemerintahan berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945. Yang jelas menurut Pasal 2 ayat (2) UU Pokok Agraria terdapat tiga fungsi penyelenggaraan pertanahan sebagai pengejawantahan dari hak menguasai negara¹⁵, yang mana penerbitan sertipikat merupakan salah satu bentuk pelaksanaan dari ketiga fungsi ini, yakni:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomormor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, maka kewenangan atribusi itu telah dilimpahkan (alias didelegasikan¹⁶) kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Saat ini keberadaan BPN diatur berdasarkan Peraturan Presiden Nomor. 63 Tahun 2013 Tentang Badan Pertanahan Nasional. Kewenangan BPN di bidang pertanahan termasuk penerbitan sertipikat juga terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor. 24 Tahun 1997). Kewenangan BPN ini kemudian dipecah kembali melalui sub-delegasi dalam beberapa peraturan Kepala BPN, dan terakhir diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor. 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah (Perka BPN Nomor. 2 Tahun 2013), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor. 18 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah (Perka BPN Nomor. 18 Tahun 2017). Kewenangan pendaftaran tanah tersebut telah dilimpahkan sebagian kepada Kepala Kantor Pertanahan dalam Pasal 3 sampai Pasal 6 Perka BPN Nomor. 2 Tahun 2013, dan Kepala Kantor Wilayah

¹⁴Meita Djohan Oe, "Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional dalam Pendaftaran Tanah.", *Jurnal Pranata Hukum*, Vol. 10, Nomor. 1 Januari 2015, Universitas Bandar Lampung, hlm. 63.

¹⁵Fery Irwanda, "Pelaksanaan Wewenang Kantor Pertanahan dalam Pendaftaran Tanah (Studi di Kecamatan Kuta Baro Kabupaten Aceh Besar)", *Syiah Kuala Law Journal*, Vol. 1 Nomor. 3, Desember 2017, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, hlm. 141.

¹⁶Moh. Gandara, "Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat.", *Jurnal Khazanah Hukum*, Vol. 2 Nomor. 3, 2020, UIN Sunan Gunung Djati, hlm. 93.

Pertanahan dalam Pasal 7 sampai 11 Perka BPN Nomor. 2 Tahun 2013. Sedangkan sisanya menjadi kewenangan Kepala BPN.

Sertipikat elektronik selaku keputusan berbentuk elektronik dalam Pasal 4 ayat (4) Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 validasi atau keabsahannya akan dijamin dengan tanda tangan elektronik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sepanjang sertipikat elektronik dibuat dan divalidasi sesuai ketentuan Pasal 4 Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 oleh pejabat yang berwenang sesuai kewenangan yang diatur dalam Perka BPN Nomor. 2 Tahun 2013 Jo. Perka BPN Nomor. 18 Tahun 2017, maka secara hukum sertipikat elektronik tersebut adalah sah dan sesuai ketentuan Pasal 52 UU Administrasi Pemerintahan. Sebaliknya jika yang memvalidasi bukan pejabat yang berwenang maka sertipikat elektronik tersebut cacat kewenangan dan dapat berakibat tidak sah menurut Pasal 56 ayat (1) Jo. Pasal 52 ayat (1) huruf a UU Administrasi Pemerintahan.

Keabsahan dari Aspek Prosedur

Kedua, akan dijelaskan mengenai bagaimana menguji keabsahan atas sertipikat tanah elektronik dari aspek prosedur penerbitan. Pada dasarnya prosedur penerbitan sertipikat elektronik sama dengan sertipikat tertulis biasa sebagaimana diatur PP Nomor. 24 Tahun 1997 dan peraturan turunannya, hanya berbeda dari segi penggunaan sistem elektronik saja.

Sertipikat Elektronik menurut Pasal 1 angka 8 Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 adalah Sertipikat yang diterbitkan melalui Sistem Elektronik dalam bentuk Dokumen Elektronik. Dengan demikian ia tidak dibuat dalam bentuk tertulis sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (4) UU Administrasi Pemerintahan Jo. Pasal 175 angka 3 UU Cipta Kerja yang artinya ia tidak ditandatangani oleh pejabat yang berwenang secara tertulis melainkan melalui Sistem Elektronik. Sedangkan salah satu syarat sah keputusan dalam Pasal 52 ayat (1) adalah dibuat oleh pejabat yang berwenang. Lalu bagaimana keabsahan sertipikat elektronik menurut Pasal 52 UU Administrasi Pemerintahan dari segi prosedur berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AUPB?

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya dalam Prosedur penerbitan Sertipikat elektronik menurut Pasal 4 ayat (3) Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 ada dua jenis dokumen elektronik yang dapat digunakan sebagai data dukung yakni dokumen elektronik yang dibuat murni dengan sistem elektronik, dan dokumen elektronik yang dibuat dari hasil alih media (hasil pindai). Oleh karena itu dalam penerbitan sertipikat elektronik terdapat prosedur menggunakan dokumen hasil sistem elektronik dan hasil alih media (pindai). Kedua jenis Dokumen Elektronik tersebut menurut Pasal 5 Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah dan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan Hukum Acara yang berlaku di Indonesia. Hal ini sesuai dengan prinsip pembuktian untuk alat bukti elektronik menurut Pasal 5 Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.¹⁷

¹⁷Dewi Asimah, "Menjawab Kendala Pembuktian Dalam Penerapan Alat Bukti Elektronik", *Jurnal Hukum Peratun*, Vol. 3 Nomor. 2 Agustus 2020, Direktorat Jenderal Badilmiltun MA, hlm. 101.

Menurut Pasal 8 Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 hasil kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik berupa Dokumen Elektronik, terdiri atas: a. Gambar Ukur; b. Peta Bidang Tanah atau Peta Ruang; c. Surat Ukur, Gambar Denah Satuan Rumah Susun atau Surat Ukur Ruang; dan/atau d. dokumen lainnya, yang merupakan hasil pengumpulan dan pengolahan data fisik. Sedangkan dalam Pasal 11 Hasil kegiatan pengumpulan dan penelitian data yuridis berupa Dokumen Elektronik, terdiri atas: a. risalah penelitian data yuridis dan penetapan batas, Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah A, Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah B, Risalah Pemeriksaan Tanah Tim Peneliti, Risalah Pemeriksaan Tanah (Konstatering Rapport); b. pengumuman daftar data yuridis dan data fisik bidang tanah; c. berita acara pengesahan data fisik dan data yuridis; d. keputusan penetapan hak; dan/atau e. dokumen lainnya, yang merupakan hasil pengumpulan dan penelitian data yuridis. Sehingga dapat disimpulkan bahwa prosedur pengumpulan data fisik dan yuridis untuk penerbitan sertipikat elektronik harus menggunakan sistem elektronik seluruhnya. Jika ada data yuridis atau fisik yang tidak ada dokumen elektroniknya maka sertipikat elektroniknya dapat dikatakan cacat secara prosedur menurut Pasal 52 UU Administrasi Pemerintahan karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 8 dan/atau Pasal 11 Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021, dan dapat berakibat batal menurut Pasal 56 ayat (2) Jo. Pasal 52 ayat (1) huruf b UU Administrasi Pemerintahan.

Keabsahan dari Aspek Substansi

Ketiga, akan dijelaskan mengenai bagaimana menguji keabsahan atas sertipikat tanah elektronik dari aspek substansi keputusannya. Menurut PP Nomor. 24 Tahun 1997 setidaknya dalam sertipikat tanah harus terdapat informasi mengenai:

- Nomormor Sertipikat dan lokasi tanah
- Jenis hak atas tanah
- Nama Pemegang Hak
- Cara perolehan hak
- Luas tanah
- Peralihan hak dan pembebanan hak
- Surat Ukur dan Peta serta batas-batas tanah

Selain itu pula sertipikat tanah baik elektronik mau pun tertulis harus dibukukan dalam buku tanah. Dalam Pasal 12 ayat (2) Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 pun diatur mengenai keberadaan buku tanah elektronik. Sehingga jika sertipikatnya elektronik maka buku tanahnya pun harus elektronik dan tidak boleh ada perbedaan data di antara keduanya. Selain itu informasi yang ada di dalam sertipikat juga harus sesuai dengan data yuridis dan fisik yang dibuat dalam bentuk elektronis sebagaimana dijelaskan di atas.

Dengan demikian jika data yang terdapat dalam sertipikat elektronik sudah memuat informasi sesuai PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana tercantum dalam data yuridis dan fisik, dan tidak ada pertentangan data dengan buku tanah maka dapat disimpulkan tidak ada cacat substansi atas sertipikat tanah elektronik tersebut. Sebaliknya jika data yang terdapat dalam sertipikat elektronik belum memuat informasi sesuai PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana tercantum dalam data yuridis dan fisik, dan ada pertentangan data dengan buku tanah maka dapat disimpulkan sertipikat tanah elektronik

tersebut cacat substansi dan dapat berakibat batal menurut Pasal 56 ayat (2) Jo. Pasal 52 ayat (1) huruf c UU Administrasi Pemerintahan.

Permasalahan Pertentangan Data Sertipikat Tanah Elektronik dengan Dokumen Tertulis dalam Hal Terjadi Pemisahan Bidang

Idealnya dalam hukum segalanya berjalan sesuai ketentuan hukum (*Das Sollen*). Dalam kenyataannya (*Das sein*), dapat terjadi suatu hal yang tidak diinginkan (*Das Sollen*). Pada konteks pendaftaran tanah secara elektronik ini misalnya dapat terjadi pada kondisi pemisahan bidang tanah dari bidang induknya, yang mana ada perbedaan data antara sertipikat elektronik hasil pemisahan dengan sertipikat induknya. Sedangkan sertipikat induknya masih dalam berbentuk keputusan tertulis, dan belum dikonversi menjadi sertipikat elektronik.

Secara asas, semestinya memang yang dimenangkan adalah sertipikat yang terbit terakhir sesuai dengan kaidah hukum misalnya dalam Yurisprudensi *Conseil d'etat* Prancis tanggal 28 Mei 2010¹⁸, yakni "*La decision implicite peut disparaitre si une decision explicite est prise ulterieurement*" atau Keputusan Fiktif (Keputusan Implisit) akan dianggap batal (gugur) apabila telah ditetapkan Keputusan Eksplisitnya kemudian.¹⁹ Kaidah hukum yang dapat diambil dari sini adalah bahwa Keputusan yang baru akan menghapus (membatalkan) Keputusan yang lama apabila keputusan yang baru ditetapkan sebagai tindak lanjut keputusan yang lama. Dalam kaidah peraturan perundang-undangan pun dikenal penalaran *lex posterior derogat legi priori*. Akan tetapi ternyata hal ini tidak dapat diterapkan serta merta melainkan harus dilihat secara kasuistis.

Dengan kondisi demikian, maka baik Pejabat Pemerintahan yang berwenang mau pun hakim yang memeriksa (jika diuji ke pengadilan) harus melihat secara kasuistis terhadap kondisi di bawah ini:

- Apakah telah terjadi perubahan keadaan faktual atas bidang tanah yang dipisahkan? Misalnya ternyata ada perubahan keadaan faktual di atas bidang tanah, sebagai contoh telah terjadi likuifaksi sehingga terjadi pergeseran bidang tanah.²⁰ Dengan terjadinya kondisi tersebut maka yang dapat dilakukan adalah dengan cara melakukan Prosedur Pengembalian Batas.²¹
- Apakah terjadi kesalahan justru pada data yang ada dalam sertipikat induknya? Jika demikian maka yang dapat dipertahankan adalah sertipikat elektronik yang baru karena sertipikat induk yang belum dielektronisasi ternyata mengandung cacat substansi.

¹⁸Marc Clement, *Yurisprudensi Peradilan Administrasi Perancis: Keputusan Implisit dan Titik Singgung Antara Sanksi Pidana dan Sanksi Administrasi*, Proyek SUSTAIN, UNDP, 2016, hlm. 32 dan 39.

¹⁹*Ibid.*

²⁰Bagus Rahmanda, "Perlindungan Hukum bagi Pengusaha Pemilik Tanah Akibat Musnahnya Tanah oleh Bencana Alam Dan Kaitannya dengan Pihak Ketiga", *Jurnal Gema Keadilan*, Vol. 6, Edisi 1, Juni 2019, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, hlm. 65.

²¹Tomy Wihandho, Nomor, *Penetapan Batas Ulang Kepemilikan Tanah Pasca Erupsi Gunung Merapi di Desa Jumoyo Kabupaten Magelang*, Skripsi Mahasiswa, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2018, hlm. 63.

Penutup

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan dalam tulisan ini bahwa cara menilai legalitas dari Sertipikat Tanah Elektronik menurut UU Administrasi Pemerintahan sama seperti keputusan pada umumnya yakni mengacu pada Pasal 52 UU AP. Sertipikat Tanah Elektronik menurut Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 harus dibuat dan diverifikasi oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan Perka BPN Nomor. 2 Tahun 2013 Jo. Perka BPN Nomor. 18 Tahun 2017. Secara prosedur maka menurut Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 prosedur pengumpulan data fisik dan yuridis untuk penerbitan sertipikat elektronik harus menggunakan sistem elektronik seluruhnya. Jika ada data yuridis atau fisik yang tidak ada dokumen elektroniknya maka sertipikat elektroniknya dapat dikatakan cacat secara prosedur. Sedangkan secara substansi jika data yang terdapat dalam sertipikat elektronik sudah memuat informasi sesuai PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana tercantum dalam data yuridis dan fisik, dan tidak ada pertentangan data dengan buku tanah maka dapat disimpulkan tidak ada cacat substansi atas sertipikat tanah elektronik tersebut.

Terkait permasalahan pertentangan dokumen elektronik dan dokumen tertulis, seperti contoh dalam hal terjadi pertentangan data dalam Sertipikat Tanah Elektronik dengan Sertipikat Induk dalam hal terjadi pemisahan bidang, maka harus dilihat secara kasuistis. Dengan kondisi demikian, maka baik Pejabat Pemerintahan yang berwenang mau pun hakim yang memeriksa (jika diuji ke pengadilan) harus melihat secara kasuistis terhadap kondisi: 1) Apakah telah terjadi perubahan keadaan faktual atas bidang tanah yang dipisahkan? Jika telah terjadi perubahan keadaan faktual maka harus dilakukan pengembalian batas; dan/atau 2.) Apakah terjadi kesalahan justru pada data yang ada dalam sertipikat induknya? Jika demikian maka yang dapat dipertahankan adalah sertipikat elektronik yang baru karena sertipikat induk yang belum dielektronisasi ternyata mengandung cacat substansi.

Berdasarkan pembahasan yang telah disimpulkan dalam tulisan ini, maka saran yang dapat diberikan adalah kepada pihak kementerian ATR/BPN dan penelitian berikutnya. Bagi kementerian ATR/BPN hendaknya meninjau ulang Permen ATR/BPN Nomor. 1 Tahun 2021 terutama mengenai permasalahan ketidaksesuaian antara sertipikat elektronik dan dokumen tertulis (Nomorn elektronik) dan bagaimana solusi atas hal tersebut. Serta agar dapat diatur mengenai teknis konversi sertipikat tertulis menjadi sertipikat elektronik. Hal ini dalam rangka memenuhi tantangan era industri 4.0 yang serba digital termasuk dalam hal *e-government*. Saran bagi penelitian berikutnya agar dapat dikaji lebih mendalam mengenai praktik pengujian sertipikat elektronik sebagai keputusan berbentuk elektronis di pengadilan. Karena belum ada penelitian mendalam yang spesifik mengkaji mengenai praktik pengujian sertipikat elektronik sebagai keputusan berbentuk elektronis di pengadilan.

Daftar Pustaka

Buku

- Bimasakti, Muhammad Adiguna, *Hukum Administrasi dan Peradilan Tata Usaha Negara di Era Peradilan Elektronik*, Jakarta, Spasi Media, 2019.
- Clement, Marc. *Yurisprudensi Peradilan Administrasi Perancis: Keputusan Implisit dan Titik Singgung Antara Sanksi Pidana dan Sanksi Administrasi*, Proyek SUSTAIN, UNDP, 2016.
- Manullang, E. Fernando M, *Legisme, Legalitas, dan Kepastian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2016.
- Megantara, Aldwin Rahadian, *Catatan Kritis Omnibus Law UU Cipta Kerja dalam Sudut Pandang Hukum Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta, Deepublish, 2021.

Hasil Penelitian

- Wihandho Nomor, Tomy, *Penetapan Batas Ulang Kepemilikan Tanah Pasca Erupsi Gunung Merapi Di Desa Jumoyo Kabupaten Magelang*, Skripsi Mahasiswa, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2018.

Artikel Jurnal

- Asimah, Dewi, "Menjawab Kendala Pembuktian Dalam Penerapan Alat Bukti Elektronik", *Jurnal Hukum Peratun*, Vol. 3 Nomor. 2 Agustus 2020.
- Ekasari, Luh Putu Happy, "Kekuatan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Melalui Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan." *Jurnal Hukum Prasada*, Vol. 6, Nomor. 1, Maret 2019.
- Gandara, Moh. "Kewenangan Aribusi, Delegasi dan Mandat.", *Jurnal Khazanah Hukum*, Vol. 2 Nomor. 3, 2020.
- Irwanda, Fery, "Pelaksanaan Wewenang Kantor Pertanahan dalam Pendaftaran Tanah (Studi di Kecamatan Kuta Baro Kabupaten Aceh Besar), *Syiah Kuala Law Journal*, Vol. 1 Nomor. 3, Desember 2017.
- Masyhur, Firdaus, "*Kesiapan E-Skills Pemerintah Daerah dalam Implementasi E-Government di Kawasan Mamminasata*", *Jurnal Pekommas*, Vol. 17 Nomor. 3, Desember 2014.
- Mustamu, Julista, "Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah (Kajian Tentang Ruang Lingkup dan Hubungan Dengan Diskresi)" *Jurnal Sasi* Vol. 20 Nomor.2, 2014.
- Oe, Meita Djohan. "Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional dalam Pendaftaran Tanah.", *Jurnal Pranata Hukum*, Vol. 10, Nomor. 1 Januari 2015.
- Tjandrawinata, Raymond R, "Industri 4.0: Revolusi Industri Abad Ini dan Pengaruhnya Pada Bidang Kesehatan dan Biotek" *Working Paper from Dexa Medica Group*, 2 Februari 2016.
- Satya, Venti Eka, "Strategi Indonesia Menghadapi Industri 4.0" *Jurnal Info Singkat*, Vol. X, Nomor. 09/I/Puslit/Mei/2018, 2018.
- Suriadinata, Vincent. "Asas *Presumptio Iustae Causa* dalam KTUN: Penundaan Pelaksanaan KTUN oleh Hakim Peradilan Umum", *Jurnal Refleksi Hukum*, Vol. 2, Nomor. 2, 2018.
- Rahmanda, Bagus, "Perlindungan Hukum bagi Pengusaha Pemilik Tanah Akibat Musnahnya Tanah oleh Bencana Alam Dan Kaitannya dengan Pihak Ketiga", *Jurnal Gema Keadilan*, Vol. 6, Edisi 1, Juni 2019.

Internet

"Jokowi Pamer Peringkat Kemudahan Berusaha di Indonesia Meroket.",
<https://www.liputan6.com/bisnis/read/3620397/jokowi-pamer-peringkat-kemudahan-berusaha-di-indonesia-meroket> diakses tanggal 18 September 2021.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomormor 292 Tahun 2014. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomormor 5601.

Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomormor 245 Tahun 2020. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomormor 6573.

Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomormor 59 Tahun 1997.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor. 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. Berita Negara Nomor. Nomor. 440 Tahun 2013.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor. 18 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. Berita Negara Nomor. Nomor. 1514 Tahun 2017.

Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik. Berita Negara Nomor. 12 Tahun 2021.

Urgensi dan Keamanan Digitalisasi Dokumen Penerbitan Sertifikat Elektronik Tanah

Nur Rohman¹

Abstract

This study aims to find out how urgent the digitalization of land electronic certificates is today and how the security and protection of personal data for electronic land certificates. From the research that the author did, he concluded that first, in the current era of technology and information, digitizing electronic land certificates has certainly become a necessity. However, before this, there are urgent or urgent matters that must be resolved immediately, namely the resolution of the current agrarian conflict and inequality in land ownership. Second, the guarantee of security and protection of personal data for the electronic land certificate has actually been guaranteed by the applicable laws and regulations. However, the potential for personal data leakage still exists and serious efforts are needed from the government to improve security and protection of personal data.

Keywords: security, digitization, electronic certificate, land

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sebenarnya seberapa urgensi digitalisasi sertifikat elektronik tanah saat ini dan bagaimana keamanan dan perlindungan data pribadi terhadap sertifikat elektronik tanah tersebut. Dari penelitian yang penulis lakukan menyimpulkan pertama, di era teknologi dan informasi saat ini digitalisasi sertifikat elektronik tanah tersebut tentu sudah menjadi suatu keniscayaan. Namun, sebelum hal tersebut terdapat hal yang mendesak atau urgen untuk segera diselesaikan adalah penyelesaian konflik agraria saat ini dan ketimpangan penguasaan kepemilikan tanah. Kedua, jaminan keamanan dan perlindungan data pribadi terhadap sertifikat elektronik tanah tersebut sebenarnya sudah dijamin oleh peraturan perundang undangan yang berlaku. Namun, potensi kebocoran data pribadi tersebut masih tetap ada dan diperlukan upaya yang serius dari pemerintah untuk meningkatkan upaya keamanan dan perlindungan data pribadi.

Kata kunci: keamanan, digitalisasi, sertifikat elektronik, tanah

Pendahuluan

Pelayanan publik digital di era revolusi industri 4.0 merupakan suatu keniscayaan dan tidak dapat dihindarkan lagi. Konsep layanan publik digital lebih mengarahkan kepada prinsip efektif dan efisien. Pelayanan publik digital diharapkan dapat memberikan kemudahan akses bagi masyarakat yang membutuhkan informasi maupun dokumen yang diperlukan. Dengan digitalisasi tersebut masyarakat dapat menggunakan atau mengakses dokumen kapanpun dan dimanapun berada sepanjang masih terdapat jaringan internet. Pelayanan publik digital ditandai dengan penggunaan media selain kertas. Menghadapi suatu keniscayaan tersebut, Pemerintah melalui Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI mewacanakan digitalisasi dokumen sertifikat elektronik tanah. Sehingga, pada tahun 2021 terbitlah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik, yang ditandatangani oleh Sofyan Djalil. Kebijakan tersebut terbit salah satunya dikarenakan pemerintah ingin mewujudkan modernisasi pelayanan publik pertanahan guna meningkatkan indikator kemudahan berusaha dan pelayanan publik kepada masyarakat, perlu mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dengan menerapkan pelayanan pertanahan berbasis elektronik. Selain itu juga, diharapkan dengan kebijakan tersebut dapat menyelesaikan konflik agraria yang diakibatkan

¹ Nur Rohman, Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, email: bungrohman16@gmail.com

tumpang tindihnya soal penguasaan tanah dan mempercepat proses pelaksanaan pendaftaran tanah.

Kurang lebih sudah 61 Tahun sampai dengan tahun 2021 ini pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia berjalan. Kurang lebih total seluruh bidang tanah yang ada di Indonesia adalah sekitar 126 juta bidang tanah. Namun, baru 82 juta bidang tanah yang telah didaftarkan atau memiliki sertifikat hingga tahun 2020. Hal tersebut menggambarkan bahwa masih ada sekitar 35% bidang tanah yang belum didaftarkan. Diharapkan pada tahun 2025 kebijakan yang diluncurkan oleh Presiden melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dapat terpetakan seluruh bidang tanah di Indonesia dapat tercapai 100%.²

Pada tahun 2020 Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) Nasional telah menerbitkan Catatan Akhir tahun 2020 yang menyampaikan bahwa ditengah kondisi Pandemi Covid19 konflik agraria masih tetap saja terjadi. Tercatat terdapat 241 kasus selama tahun 2020 di 359 daerah di Indonesia dengan korban sebanyak 135.332 kepala keluarga (KK).³ Hal tersebut menggambarkan bahwa konflik agraria adalah konflik yang berkepanjangan dan banyak memakan korban yang terdampak khususnya bagi masyarakat. Terjadinya konflik agraria salah satunya disebabkan oleh tumpang tindihnya soal kepenguasaan atau kepemilikan tanah. Yang dimana hal tersebut menjadi tolak ukurnya adalah legalitas atau alas hak kepemilikan, dimana dokumen sertifikat hak milik adalah menjadi bukti kepemilikan yang sah menurut hukum positif di Indonesia.

Terbitnya kebijakan tersebut menuai pro dan kontra dikalangan masyarakat maupun badan hukum perdata. Salah satu faktor penyebab kenapa masih banyak masyarakat yang kontra atau tidak setuju terhadap upaya digitalisasi dokumen sertifikat elektronik tanah adalah terkait keamanan dan perlindungan data pribadi. Mengingat, saat ini sudah banyak sekali kasus kebocoran data pribadi yang terjadi. Pada pertengahan tahun 2020 terjadi kebocoran 91 Juta data pengguna Aplikasi Tokopedia. Kemudian pada waktu yang hampir bersamaan, juga terjadi kebocoran 13 Juta data pribadi pengguna di online marketplace lainnya, yaitu Bukalapak. Tidak hanya di sektor swasta, kasus kebocoran juga terjadi terhadap data pribadi yang dipegang oleh instansi pemerintah dan BUMN, seperti kebocoran data 230 Ribu data pasien Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) pada 2020 dan 279 juta peserta Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan pada 2021. Serta baru-baru ini juga terjadi kebocoran data nasabah BRI Live yang dijual secara online.⁴ Berdasarkan uraian dikemukakan diatas menarik untuk dikaji dan diteliti tentang sebenarnya seberapa urgensikah digitalisasi dokumen sertifikat elektronik tanah tersebut dan bagaimana jaminan keamanan dan perlindungan data pribadi terhadap sertifikat elektronik tanah tersebut.

²[https://properti.kompas.com/read/2020/12/10/164926321/baru-82-juta-bidang-tanah-tersertifikasi#:~:text=%22Ada%20sebanyak%2082%20juta%20tanah,10%2F12%2F2020\).](https://properti.kompas.com/read/2020/12/10/164926321/baru-82-juta-bidang-tanah-tersertifikasi#:~:text=%22Ada%20sebanyak%2082%20juta%20tanah,10%2F12%2F2020).) Diakses pada tanggal 21 September 2021, pukul 13:45 WIB

³<https://www.kompas.com/properti/read/2021/01/07/070000321/konflik-agraria-sektor-perkebunan-didominasi-perusahaan-sawit>, Diakses pada tanggal 21 September 2021, pukul 13:45 WIB

⁴<https://nasional.sindonews.com/read/507164/18/urgensi-perindungan-data-pribadi-1628593702>, diakses pada tanggal 21 September 2021 pukul 15:23 WIB

Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian diatas, maka penulis mengajukan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana urgensi digitalisasi dokumen sertifikat elektronik tanah di Indonesia ?
2. Bagaimanakah jaminan keamanan dan perlindungan data pribadi terhadap sertifikat elektronik tanah tersebut ?

Metode Penelitian

Penelitian yang akan dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Dengan menggunakan sumber data primer, sekunder dan tersier. Adapun sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah penelitian deskriptif analitis yang mana dilakukan deksripsi terhadap hasil penelitian dengan memperoleh data yang lengkap serta berhubungan dengan digitalisasi dokumen sertifikat elektronik tanah. Kemudian dilakukan analisis terhadap hasil penelitian dengan menggunakan teori hukum serta peraturan perundang-undangan terkait.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Urgensi Digitalisasi Dokumen Sertifikat Elektronik Tanah.

Pelaksanaan pendaftaran tanah merupakan kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik dan yuridis bidang-bidang tanah yang akan didaftarkan. Dasar hukum pengaturan terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 UUPA, Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 yang kemudian dicabut dengan PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 2021 yang mengatur tentang Hak Pengelolaan, Hak-Hak Atas Tanah, Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Jadi dapat diuraikan bahwa urutan kegiatan pendaftaran tanah adalah pengumpulan data, pengolahan data (*processing*), penyimpanan dan penyajian data. Bentuk penyimpanan data tersebut bisa berupa tulisan, gambar/peta dan angka-angka di atas kertas, mikro film atau dengan menggunakan bantuan komputer. Hasil dari proses kegiatan pendaftaran tanah diterbitkannya dokumen tanda bukti hak yang berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat (Pasal 19 ayat (2) huruf c). Dokumen tanda bukti hak kepemilikan tanah disebut dengan Sertipikat yaitu berisi salinan Buku Tanah & Surat Ukur dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kerta sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri (Pasal 13 ayat (3) PP No.10 Tahun 1961). PP 24 Tahun 1997 menentukan bahwa sertipikat hak atas tanah, HPL dan Wakaf tanah dapat berupa satu lembar dokumen yang memuat data fisik dan data yuridis yang diperlukan. Tujuan dari pendaftaran tanah tersebut ialah menjamin kepastian hukum bagi pemegang sertifikat hak atas tanah sehingga dapat mencegah adanya masalah-masalah pertanahan yang bisa menimbulkan pertengkaran atau konflik dalam masyarakat serta memberi kemudahan

kepada pihak-pihak yang memerlukan data-data tentang tanah yang telah didaftarkan di Badan Pertanahan Nasional.⁵

Saat ini untuk memberikan kemudahan dalam pelayanan publik khususnya penerbitan sertifikat tanah pemerintah mendorong transformasi digital dalam pelayanannya. Transformasi digital ialah proses transformasi aktivitas, proses dan model pelayanan secara keseluruhan dengan memanfaatkan perkembangan teknologi dan informasi. Tujuannya adalah untuk meningkatkan efisiensi, mengelola risiko, dan membuat mempermudah akses. Proses transformasi digital tidak membutuhkan banyak interaksi manusia karena semuanya dilakukan secara otomatis oleh sistem. Digitalisasi pelayanan publik di Indonesia sebetulnya sudah berjalan misalnya saja dalam fitur OSS (*Online Single Submission*), persidangan secara daring (*e-court*), bidang perpajakan dengan aplikasi perpajakan e-filing. Sedangkan dalam pelayanan publik sektor pertanahan pada tahun 2019 Kementerian ATR/BPN sudah melaksanakan hak tanggungan elektronik, pendaftaran fidusia secara elektronik, pengecekan, SKTP dan ZNT.

Upaya untuk melakukan transformasi digital pelayanan publik khususnya terkait dengan pendaftaran tanah sebenarnya sudah ada sejak tahun 1997. Hal tersebut dibuktikan dengan dikeluarkannya PP No.24 Tahun 1997 yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah. Yang pada Pasal 36 ayat (5) menyatakan bahwa, secara bertahap data pendaftaran tanah disimpan dan disajikan dengan menggunakan peralatan elektronik dan mikrofilm.⁶ Selanjutnya, ayat (6) mengatakan bahwa, rekaman dokumen yang dihasilkan alat elektronik atau mikro film mempunyai kekuatan pembuktian sesudah ditandatangani dan dibubuhi cap dinas oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.⁷ Bentuk dan cara penyimpanan, penyajian dan penghapusan dokumen-dokumen atau warkah-warkah pendaftaran tanah, demikian juga cara penyimpanan dan penyajian data pendaftaran tanah dengan alat elektronik dan mikrofilm ditetapkan oleh Menteri.⁸

Proses pencatatannya dilakukan dengan upaya digitalisasi melalui buku tanah disimpan secara elektronik dengan bentuk basis data dalam Sistem Elektronik dan dapat dicetak dengan menggunakan Daftar Isian Buku Tanah.⁹ Selain buku elektronik juga mendorong untuk terbitnya sertifikat elektronik. Kemudian sertifikat dapat dicetak dalam bentuk Dokumen Elektronik melalui Sistem Elektronik. Sertipikat dalam bentuk Dokumen Elektronik tersebut disahkan dengan Tanda Tangan Elektronik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sertipikat dalam bentuk Dokumen Elektronik dapat dicetak sebagai salinan Dokumen Elektronik untuk diserahkan kepada Pemegang Hak.¹⁰ Ketentuaun tersebut tentu saja mendorong adanya upaya transformasi digital dalam pelayanan publik khususnya terkait dengan sektor pertanahan.

Menindaklanjuti hal tersebut Kementerian ATR/BPN pada tahun 2019 mengeluarkan ketentuan Permen ATR/Ka BPN No. 1 Tahun 2021 Tentang Sertifikat Elektronik. bahwa

⁵ Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm. 99

⁶ Lihat Pasal 36 Ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

⁷ *Ibid.*, Pasal 36 Ayat 6

⁸ *Ibid.*, Pasal 36 ayat 7

⁹ Lihat Pasal 163 A Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN RI No 7 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁰ *Ibid.*, Pasal 178A dan Pasal 192A

beleid ini menyebutkan penerbitan sertipikat tanah elektronik dilakukan melalui pendaftaran tanah pertama kali untuk tanah yang belum terdaftar atau penggantian sertipikat tanah yang sudah terdaftar sebelumnya berupa analog menjadi bentuk digital. Kebijakan tersebut dilatarbelakangi adalah untuk efisiensi pendaftaran tanah, kepastian hukum dan perlindungan hukum. Mengurangi jumlah sengketa, konflik dan perkara pengadilan mengenai pertanahan dan menaikkan nilai registering property dalam rangka memperbaiki peringkat ease of doing business (EoDB).¹¹

Namun, upaya tranformasi digital penerbitan sertifikat elektronik tersebut menuai pro dan kontra di berbagai kalangan. Pertama, sampai saat ini masih banyaknya konflik agraria yang terjadi. Menurut Catatan Akhir Tahun 2020 Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) Nasional pada tahun 2020 tercatat terdapat 241 kasus selama tahun 2020 di 359 daerah di Indonesia dengan korban sebanyak 135.332 kepala keluarga (KK).¹² Selain itu juga angka ketimpangan kepemilikan atau penguasaan lahan masih tinggi. Hal tersebut dapat dilihat dari Indeks Gini Rasio kepemilikan tanah yang berada di 0,54-0,67.¹³ Kedua, kurangnya sosialisasi terkait kebijakan tersebut dan tentu saja kendalanya adalah tidak semua orang atau masyarakat didaerah tertentu memiliki gawai atau smartphone untuk tranformasi digital tersebut. sehingga tentu saja mengalami kesulitan untuk memahami proses maupun perubahan sertifikal analog ke sertifikat elektronik. Ketiga, menurut Dewi¹⁴ diutamakan terlebih dahulu penyelesaian pendaftaran tanah secara serentak, dan menyeluruh di seluruh wilayah Indonesia. Adanya rasa takut dan masih belum percaya terhadap keakurasian data dalam sertipikat elektronik, takut kena retas, data bocor, tidak dapat dijadikan jaminan utang di Bank, mempertanyakan kekuatan pembuktian di pengadilan dan adanya budaya rasa nyaman dengan memegang sertipikat dalam bentuk kertas (analog), demikian berbagai kegelisahan masyarakat dengan munculnya keinginan Pemerintah untuk menerapkan sertipikat elektronik. Pemberitaan tentang sertipikat tanah elektronik di media sosial yang kecenderungan sangat negatif, membuat panik publik tentang berita penarikan sertipikat tanah asli oleh pegawai Kantor Pertanahan setelah dikeluarkannya kebijakan tersebut.

Sehingga pada era teknologi dan informasi saat ini menjadi suatu keniscayaan bagi birokrasi apalagi pelayanan publik untuk beradaptasi dengan keadaan zaman. Tranformasi digital dalam konteks penerbitan sertifikat elektronik tanah saat ini perlu dilakukan. Namun, hal yang lebih urgen atau mendesak untuk dilakukan adalah dengan menyelesaikan konflik agrariannya terlebih dahulu. Hal tersebut juga mempermudah untuk melakukan sertifikasi secara elektronik. Mengingat syarat untuk dikeluarkan sertifikat elektronik tanah itu adalah bidang atau tanah tersebut tidak terjadi sengketa.

¹¹<https://money.kompas.com/read/2021/02/06/082623626/simak-penjelasan-lengkap-bpn-soal-sertifikat-tanah-elektronik?page=all>. 06/02/2021, 08:26 WIB., Diakses pada tanggal 21 September 2021 pukul 13:12 WIB

¹² Lihat Catatan Akhir Tahun 2020 KPA Nasional, diakses pada tanggal 21 September 2021, pada pukul 10:12 WIB

¹³<https://finance.detik.com/properti/d-5291541/ketimpangan-kepemilikan-tanah-di-ri-masih-tinggi-ini-datanya>, Diakses pada tanggal 21 September 2021 pukul 14:12 WIB

¹⁴<https://nasional.tempo.co/read/1429983/kebijakan-sertifikat-tanah-elektronik-kpa-melanggar-aturan-lebih-tinggi>, Diakses pada tanggal 21 September 2021 pukul 14:34 WIB

Jaminan Keamanan dan Perlindungan Data Pribadi Terhadap Sertifikat Elektronik Tanah.

Salah satu faktor penyebab kenapa masih banyak masyarakat yang kontra atau tidak setuju terhadap upaya digitalisasi dokumen sertifikat elektronik tanah adalah terkait keamanan dan perlindungan data pribadi. Mengingat, saat ini sudah banyak sekali kasus kebocoran data pribadi yang terjadi. Pada pertengahan tahun 2020 terjadi kebocoran 91 Juta data pengguna Aplikasi Tokopedia. Kemudian pada waktu yang hampir bersamaan, juga terjadi kebocoran 13 Juta data pribadi pengguna di online marketplace lainnya, yaitu Bukalapak. Tidak hanya di sektor swasta, kasus kebocoran juga terjadi terhadap data pribadi yang dipegang oleh instansi pemerintah dan BUMN, seperti kebocoran data 230 Ribu data pasien Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) pada 2020 dan 279 juta peserta Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan pada 2021 (sindonews.com, 15 Juni 2021). Serta baru-baru ini juga terjadi kebocoran data nasabah BRI Live yang dijual secara online.¹⁵

Beberapa bentuk potensi terjadinya pelanggaran privasi atas data pribadi secara online adalah dalam kegiatan pengumpulan data pribadi secara massal, pemasaran langsung, media sosial, pelaksanaan program e-KTP, dan kegiatan komputasi awan. Terkait dengan keamanan dari sertifikat elektronik tersebut Wakil Menteri Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Surya Tjandra mengatakan pertama, akan menerapkan keamanan berlapis pada sertifikat elektronik tanah. Kedua, dari sisi keamanannya menerapkan standar yang tinggi dengan diawasi oleh Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN). Ketiga, selain mendapatkan pengawasan dari BSSN Kementerian ATR/BPN juga akan menerapkan ISO: 27001 2013 yaitu sistem manajemen keamanan informasi yang dapat memastikan segala proses yang dilakukan sesuai analisa resiko dan mitigasi berdasarkan *International Best Practice* Sertifikat tanah elektronik juga menggunakan 2-factor *Authentication* dan tanda tangan elektronik yang menggunakan *certificate authority* oleh Badan Sertifikasi Elektronik (BSRE). Selanjutnya data digital ATR/BPN digunakan dalam model terenkripsi dan dicadangkan secara teratur didalam data center.¹⁶ Selain itu sertifikat elektronik tanah tersebut juga dilengkapi pengamanan *hash code*, *QR code* dan *single identity* sebagai pengganti sertipikat tanah konvensional yang berbasis kertas. Tentu saja jika melihat sisem keamanan dan perlindungan data pribadi yang dijelaskan diatas, tidak menutup kemungkinan masih saja tetap ada kebocoran data pribadi dan membobol sistem keamanan oleh para hacker yang tidak bertanggungjawab. Hal tersebut mengacu pada contoh-contoh kasus yang sudah pernah terjadi. Sehingga digitalisasi sertifikat elektronik sangat rawan soal keamanan dan perlindungan pribadi. Mengingat di era teknologi dan informasi saat ini, data pribadi adalah sebuah aset yang sangat berharga. Sehingga keamanannya harus benar-benar terlindungi dari serangan-serangan cyber crime.

Dalam tulisannya Warren dan Brandeis secara sederhana mendefinisakan hak atas privasi sebagai "hak untuk dibiarkan sendiri" (*the right to be let alone*). Definsi mereka

¹⁵ <https://nasional.sindonews.com/read/507164/18/urgensi-perlindungan-data-pribadi-1628593702>, diakses pada tanggal 21 September 2021 pukul 15:23 WIB.

¹⁶ <https://www.kompas.com/properti/read/2021/03/08/190513721/pemerintah-jamin-keamanan-berlapis-sertifikat-tanah-elektronik>, diakses pada tanggal 21 Septemeber 2021 pukul 14:39 WIB.

didasarkan pada dua aras: (1) kehormatan pribadi, dan kedua nilai-nilai seperti martabat individu, otonomi dan kemandirian pribadi.¹⁷ Gagasan ini kemudian mendapatkan justifikasi dan pengakuan dengan adanya beberapa gugatan hukum yang kemudian memberikan pembenaran tentang perlunya perlindungan hak atas privasi, terutama dengan sandaran alasan moralitas. Melanjutkan konsep yang dibangun oleh Warren dan Brandeis, William L. Prosser mencoba mendetailkan cakupan ruang lingkup dari hak privasi seseorang, dengan merujuk setidaknya pada empat bentuk gangguan terhadap diri pribadi seseorang, yakni¹⁸ :

- a. gangguan terhadap tindakan seseorang mengasingkan diri atau menyendiri, atau gangguan terhadap relasi pribadinya
- b. pengungkapan fakta-fakta pribadi yang memalukan secara publik
- c. publisitas yang menempatkan seseorang secara keliru dihadapan publik
- d. penguasaan tanpa ijin atas kemiripan seseorang untuk keuntungan orang lain

Selanjutnya Julie Innes mendefinisikan privasi sebagai suatu kondisi ketika seseorang memiliki kontrol atas ranah keputusan privat mereka, yang mencakup keputusan atas akses privat, informasi privat dan tindakan privat. Sementara privat sendiri dijelaskannya sebagai produk dari kecintaan, kesukaan dan kepedulian terhadap sesama.¹⁹ Hal ini sejalan dengan penjelasan Solove yang mengatakan bahwa konteks privasi meliputi: keluarga, tubuh, jenis kelamin, rumah, dan komunikasi dan informasi pribadi seseorang.¹⁸ Sementara Gavison melihat privasi sebagai suatu konsep yang 'kompleks', yang di dalamnya terdiri dari 'tiga unsur independen dan tereduksi, yakni: kerahasiaan, anonimitas, dan kesendirian'. Setiap elemen tersebut sifatnya independen, oleh karena 'kehilangan atau pelanggaran dapat terjadi akibat instruksi terhadap salah satu dari tiga unsur tersebut.²⁰ Dari berbagai definisi yang diajukan mengenai "privasi", nampak sejumlah polarisasi yang mengemuka, yang pada intinya menempatkan privasi sebagai klaim, hak, atau hak individu untuk menentukan informasi apa saja tentang dirinya (sendiri), yang dapat disampaikan kepada orang lain. Privasi juga telah diidentifikasi sebagai ukuran kontrol individu terhadap sejumlah elemen kehidupan pribadinya, yang meliputi: (i) informasi tentang diri pribadinya; (ii) kerahasiaan identitas pribadinya; atau (iii) pihak-pihak yang memiliki akses indrawi terhadap seseorang/pribadi tersebut.²¹

Rentannya pelanggaran data pribadi membuat negara-negara sadar akan pentingnya hukum yang mengatur perlindungan data pribadi. Merespon hal tersebut, negara-negara di Eropa membuat satu regulasi tentang data pribadi yang menjadi rujukan utama di dunia melalui *The EU General Data Protection Regulation (GDPR)*. Jadi data pribadi itu mencakup nama, nomer identifikasi (seperti nomor KTP), data lokasi, data fisik, genetik, mental, ekonomi, budaya dan identitas sosial lainnya (seperti Kartu

¹⁷ Lihat E. Bloustein, *Privacy as An Aspect of Human Dignity: an Answer to Dean Prosser*, dalam New York University Law Review Vol. 39 (1964).

¹⁸ William L. Prosser, "Privacy: A Legal Analysis", California Law Review 48: 338-423, 1960.

¹⁹ Julie C. Inness, *Privacy, Intimacy, and Isolation*, (New York: Oxford University Press, 1992), hlm. 140.

²⁰ Ruth Gavison, *Privacy and the Limits of Law*, dalam Yale Law Journal 89: 421-71 (1980).

²¹ Ferdinand Schoeman, "Privacy: Philosophical Dimensions", dalam Ferdinand D. Schoeman (ed.), *Philosophical Dimensions of Privacy: An Antology*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1984), hlm. 2.

Keluarga/KK) yang menunjukkan identitas orang tertentu. Sudah banyak negara-negara yang mengadopsi GDPR atau menjadikan GDPR sebagai inspirasi untuk membuat regulasi perlindungan data pribadi, diantaranya Amerika Serikat, Irlandia, Perancis, Portugal, Denmark, Inggris dan Belanda. Sedangkan di Kawasan Asia seperti Taiwan, Australia, Jepang, Philipina, Singapura, Malaysia dan Thailand.²²

Dalam perkembangannya, khususnya pasca-amandemen konstitusi UUD NRI 1945, hak atas privasi termasuk di dalamnya perlindungan data pribadi diakui sebagai salah hak konstitusional warga negara. Hal ini sejalan dengan dimasukkannya bab khusus tentang hak asasi manusia (*bill of rights*) dalam konstitusi hasil amandemen (Bab XA—Pasal 28 A-J). Ketentuan mengenai jaminan perlindungan data pribadi dapat ditemukan di dalam Pasal 28 G ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Setiap orang berhak atas perlindungan atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi." Selain perlindungan konstitusional, keterlibatan Indonesia sebagai negara pihak dari *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, yang telah disahkan melalui UU No. 12/2005, juga menegaskan kewajiban pemerintah Indonesia untuk melindungi privasi dan data pribadi warga negaranya.

Hal itu juga sejalan dengan UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang dalam beberapa pasalnya menjamin perlindungan hak atas privasi warga negara, misalnya Pasal 14 (2), Pasal 29 (1) dan Pasal 31. Secara umum Pasal 29 ayat (1) menyatakan pengakuan akan hak setiap orang atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya. Perlindungan tersebut tidak hanya dalam konteks hubungan langsung, melainkan atas informasi atau data pribadi. Sedangkan dalam Pasal 14 ayat (2) disebutkan bahwa salah satu hak mengembangkan diri adalah hak untuk mencari, memperoleh, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia. Hal ini berkaitan dengan Pasal 31 UU HAM yang juga mengatur bahwa kemerdekaan rahasia dalam hubungan komunikasi melalui sarana elektronik dijamin, kecuali atas perintah hakim atau kekuasaan yang lain yang sah sesuai dengan ketentuan perundangan.

Pada level yang lebih khusus, juga terdapat sejumlah peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, yang memiliki keterkaitan atau di dalamnya terdapat materi yang berhubungan dengan data pribadi perlindungan, pengumpulan, pemrosesan, penggunaan, pembukaan data pribadi. Sejumlah peraturan perundang-undangan tersebut dapat dikelompokkan menjadi sektor: (i) telokumunikasi dan informatika; (ii) Kependudukan dan kearsipan; (iii) keuangan, perbankan, dan perpajakan; (iv) perdagangan dan perindustrian; (v) layanan kesehatan; dan (vi) keamanan dan penegakan hukum.

²² Indra Rahmatullah, "Pentingnya Perlindungan Data Pribadi Dalam Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia." ADALAH 5.1 (2021). hlm. 3-4

Penutup

Di era teknologi dan informasi saat ini digitalisasi pelayanan publik menjadi suatu hal keniscayaan. Hal itu yang kemudian dilakukan oleh Kementerian Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan mengeluarkan kebijakan Permen Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2021 Tentang Sertifikat Elektronik. Namun, upaya tersebut menuai pro dan kontra dari berbagai kalangan masyarakat. Hal tersebut disebabkan karena kurangnya sosialisasi dan jaminan keamanan perlindungan data pribadi terhadap sertifikat elektronik tanah tersebut. Sehingga, penulis dapat menyimpulkan bahwa upaya digitalisasi dokumen sertifikat elektronik tanah tersebut tentu sangat diperlukan di era teknologi dan informasi saat ini. Namun, sebelum mengarah kesana ada hal yang lebih mendesak lagi atau urgen yaitu penyelesaian konflik agraria yang ada saat ini. Penyelesaian konflik agraria tersebut juga sebenarnya menjadi indikator pendukung untuk proses sertifikasi atau digitalisasi dokumen tersebut. Karena salah satu syarat agar tanah tersebut dapat terdaftar adalah tanah tersebut tidak sedang dalam sengketa atau konflik.

Selain itu juga, berkaitan dengan hak kepemilikan pribadi yaitu dokumen sertifikat elektronik tanah telah dijamin oleh peraturan perundang undangan yang berlaku. Sehingga, keamanan dan perlindungan data pribadi harus benar-benar terjamin. Dalam konteks ini Kementerian ATR/BPN RI memberikan beberapa sistem keamanan agar data pribadi warga negara dapat terjamin dan terlindungi. Namun, tetap saja masih terdapat potensi bahwa dokumen sertifikat elektronik tanah tersebut dapat dibobol oleh oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab.

Daftar Pustaka

Buku

- A. F. Westin, *Privacy and Freedom*, Atheneum, New York, 1967
C. Inness, Julie, *Privacy, Intimacy, and Isolation*, Oxford University Press, New York, 1992
Catatan Akhir Tahun 2020 Konsorsium Pembaharuan Agraria Nasional
Ismaya, Samun, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013
R. Miller, Arthur, *The Assault on Privacy: Computers, Data Banks, and Dossiers*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1971.
Ferdinand D. Schoeman (ed.), *Philosophical Dimensions of Privacy: An Antology*, Cambridge University Press, Cambridge, 1984

Jurnal

- E. Bloustein, Privacy as An Aspect of Human Dignity: an Answer to Dean Prosser, dalam *New York University Law Review* Vol. 39 (1964).
Gavison, Ruth, Privacy and the Limits of Law, dalam *Yale Law Journal* (1980).
L. Prosser, William, "Privacy: A Legal Analysis", *California Law Review*, 1960.
Indra Rahmatullah, "Pentingnya Perlindungan Data Pribadi Dalam Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia." *ADALAH*, Volume 5.1 (2021).

Peraturan Perundang Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR).

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak-Hak Atas Tanah, Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN RI No 7 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik.

Internet

“Baru 82 Juta Bidang Tanah Tersertifikasi”, <https://properti.kompas.com/read/2020/12/10/164926321/baru-82-juta-bidang-tanah-tersertifikasi#:~:text=%22Ada%20sebanyak%2082%20juta%20tanah,10%2F12%2F2020>), diakses pada tanggal 21 September 2021, pukul 13:45 WIB

“Konflik Agraria Sektor Perkebunan Didominasi Perusahaan Sawit”, <https://www.kompas.com/properti/read/2021/01/07/070000321/konflik-agraria-sektor-perkebunan-didominasi-perusahaan-sawit>, diakses pada tanggal 21 September 2021, pukul 13:45 WIB

“Simak Penjelasan Lengkap BPN Soal Sertifikat Tanah Elektronik”, <https://money.kompas.com/read/2021/02/06/082623626/simak-penjelasan-lengkap-bpn-soal-sertifikat-tanah-elektronik?page=all.06/02/2021>, 08:26 WIB. diakses pada tanggal 21 September 2021 pukul 13:12 WIB

“Ketimpangan Kepemilikan Tanah Di RI Masih Tinggi ini Datanya”, <https://finance.detik.com/properti/d-5291541/ketimpangan-kepemilikan-tanah-di-ri-masih-tinggi-ini-datanya>, diakses pada tanggal 21 September 2021 pukul 14:12 WIB

“Urgensi Perlindungan Data Pribadi”, <https://nasional.sindonews.com/read/507164/18/urgensi-perlindungan-data-pribadi-1628593702>, diakses pada tanggal 21 September 2021 pukul 15:23 WIB

Pembaharuan Hukum Administrasi Negara dalam Reformasi Hukum Agraria di Era Digital

MM. Thanisa Dita Murbarani¹

Abstrack

The development of the type of rule of law has consequences for the role of State Administrative Law (HAN), because the less intervention the state has in social life, the smaller the role of HAN in it, but on the contrary, with more state intervention in social life, the greater also the role of HAN in it. This is in line with the concept of the welfare state, state administration is required to play an active role in all aspects of people's lives, and this is one of the characteristics of modern state government. The implementation of agrarian reform still faces various challenges, one of which is from the local government. According to him, local governments are important in implementing agrarian reform. This is because, in order to assist the implementation of the tasks of the National Agrarian Reform Team, an agrarian reform task force was formed at the central, provincial, and district/city levels.

Keywords: *Administrative law, Agrarian, digitalization.*

Abstrak

Perkembangan tipe negara hukum membawa konsekwensi terhadap peran Hukum Administrasi Negara (HAN), karena semakin sedikit campur tangan negara di dalam kehidupan bermasyarakat, semakin kecil pula peran HAN di dalamnya, namun sebaliknya, dengan semakin banyak campur tangan negara di dalam kehidupan bermasyarakat, semakin besar pula peran HAN di dalamnya. Hal ini sejalan dengan konsep negara welfarestate, administrasi negara diwajibkan untuk berperan secara aktif diseluruh segi kehidupan masyarakatnya, dan ini merupakan salah satu sifat khas pemerintahan negara modern. Pelaksanaan reforma agraria masih menghadapi berbagai tantangan, salah satunya dari pemerintah daerah. Menurutnya, pemerintah daerah penting dalam pelaksanaan reforma agraria. Sebab, Perpres ini dalam rangka membantu pelaksanaan tugas Tim Reforma Agraria Nasional dibentuk gugus tugas reforma agraria di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Kata Kunci : *Hukum Administrasi, Agraria, digitalisasi.*

Pendahuluan

Pengertian Reforma Agraria memiliki dalam arti sempit dan agraria dalam arti luas. Agraria dalam arti luas meliputi bumi,air ruang angkasa dan kekayaan alam didalamnya sedangkan dalam arti sempit yaitu hanya pada Tanah. Reformasi dengan makna kata reformation yaitu refor yang memiliki arti perbaikan, pembaharuan, memperbaiki dan menjadi lebih baik.² Reforma Agraria bukan berbicara tentang sebatas tanah. Agraria memiliki cakupan yang luas yang terdiri Bumi, Air dan Ruang Angkasa dimana, jika berbicara tentang Reforma Agraria juga harus berbicara mengenai perubahan yang lebih berkeadilan bukan hanya pada Tanah tetapi dilingkup air dan ruang angkasa.

Dalam Reforma Agraria mengalami perkembangan dan perubahan dimana ada negara yang berhasil dan membawa perubahan dalam perkembangan pembangunan dalam negaranya namun ada pula yang gagal. Secara idelogi, Reformasi Agraria merupakan pelaksanaan dari amanat pasal 33 Undang-undang Dasar (UUD) 1945 bahwa perekonomian Negara disusun dan ditunjuk untuk kemakmuran rakyat dengan mengembangkan bentuk-bentuk ekonomi kerakyatan. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menggariskan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya

¹ MM. Thanisa Dita Murbarani, Magister Kenotariatan Universitas Sebelas Maret Surakarta, email: dthanissa@gmail.com

² Kamus inggris-Indonesian Dictionary, oleh jhon M. Echolas dan hasan Shadily 2003 dalam Setijo,2009

dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".³ Beranjak pada pasal tersebut mendistribusikan kewenangan kepada subjek hukum yaitu Negara untuk melakukan perbuatan hukum terhadap Sumber Daya Alam (Bumi, air, dan kekayaan alam terkandung didalamnya).⁴

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan konsep Administrasi Pemerintahan sebagai tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Keputusan maupun tindakan yang diambil oleh Badan pemerintah yang berwenang di bidang pertanahan harus bisa dilakukan dengan baik. Sehingga pelayanan administrasi pertanahan seperti pengelolaan data awal mengenai posisi atau letak tanah, kepemilikan tanah serta status tanah bisa lebih optimal. Hal ini mengingat kondisi pelayanan administrasi pemerintahan terkait pertanahan harus diakui masih bermasalah.⁵

Pemerintah memiliki kewajiban menyelenggarakan pelayanan publik. Pemerintah satu-satunya yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan seperti yang Digitalisasi Administrasi Pertanahan untuk Mewujudkan Percepatan Pembangunan Nasional Perspektif Kebijakan Hukum (Legal Policy) Lewat pelayanan publik pemerintah dapat mengimplementasikan program-program yang muaranya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Asumsinya semakin baik pelayanan publik maka kesejahteraan masyarakat akan semakin meningkat. Perbaikan pelayanan publik itu tidak bisa dilepaskan dari kemajuan teknologi dan informasi.⁶

Seiring berjalannya waktu kemajuan teknologi informasi dan komunikasi menuntut perubahan pada pola dan cara dilaksanakannya kegiatan di segala sektor, industri, perdagangan terutama pada sektor pemerintahan. Keterlibatan secara aktif dalam revolusi informasi, komunikasi dan teknologi akan menentukan masa depan kesejahteraan bangsa. Aplikasi teknologi informasi dan komunikasi telah berkembang luas, dimana tidak terbatas pada bidang-bidang industri dan perdagangan saja, namun juga bidang lainnya seperti pertanahan, kesehatan, pendidikan, sosial dll. Penggunaan teknologi informasi komunikasi sangat menguntungkan apabila dibandingkan dengan sistem manual dan cara tradisional. Sehingga dalam perkembangannya banyak negara di seluruh dunia telah menggunakan teknologi informasi komunikasi dalam pelaksanaan sistem di pemerintahannya.

Muhammad Ilham Ari Saputra dalam bukunya reformasi agraria di Indonesia mengutip pendapat dari *Frithjof Kuhnen* dalam *Bernhard Limbong II* yang menandai reformasi agraria sebagai tindakan untuk mengatasi hambatan pembangunan yang timbul karena adanya kecacatan dalam struktur agraria yang berlaku.⁷ Pada hakikatnya reformasi agraria mencakup 3 konsep yaitu:⁸

³ Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana Penada Media Group, 2012), hlm. 153-154.

⁵ Riswan Erfa, *Digitalisasi Administrasi Pertanahan untuk Mewujudkan Percepatan Pembangunan Nasional Perspektif Kebijakan Hukum (Legal Policy)*, *Jurnal Pertanahan*, Vol. 1, Jili 2020, hlm. 40.

⁶ *Ibid*, hlm. 41.

⁷ Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 19.

⁸ *Ibid*. hlm. 21.

- a. Konsep *landreform* yakni penataan kembali struktur penguasaan kepemilikan tanah yang lebih adil.
- b. Konsep akses *reform* yakni berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan.
- c. Konsep polisi atau *regulation reform* yakni berkenaan dengan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak pada rakyat banyak.

Perkembangan tipe negara hukum membawa konsekwensi terhadap peran Hukum Administrasi Negara (HAN), karena semakin sedikit campur tangan negara di dalam kehidupan bermasyarakat, semakin kecil pula peran HAN di dalamnya, namun sebaliknya, dengan semakin banyak campur tangan negara di dalam kehidupan bermasyarakat, semakin besar pula peran HAN di dalamnya. Hal ini sejalan dengan konsep negara *welfarestate*, administrasi negara diwajibkan untuk berperan secara aktif diseluruh segi kehidupan masyarakatnya, dan ini merupakan salah satu sifat khas pemerintahan negara modern.⁹

Pelayanan publik merupakan mandat bagi negara dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Terdapat tiga pertimbangan mengapa pelayanan publik harus diselenggarakan oleh negara. Pertama investasinya hanya bisa dilakukan atau diatur oleh negara, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, pemberian layanan administrasi negara, perizinan, dan lain- lain. Kedua, sebagai kewajiban negara karena posisi negara sebagai penerima mandat. Dan ketiga, biaya pelayanan publik didanai dari uang masyarakat, baik melalui pajak maupun mandat masyarakat kepada negara untuk mengelola sumber kekayaan negara . Kenyataan akan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi menuntut perubahan pada pola dan cara dilaksanakannya kegiatan di segala sektor, industri, perdagangan, terutama pada sektor pemerintahan. Keterlibatan secara aktif dalam revolusi informasi, komunikasi dan teknologi akan menentukan masa depan kesejahteraan bangsa. Aplikasi teknologi informasi dan komunikasi telah berkembang luas, dimana tidak terbatas pada bidang-bidang industri dan perdagangan saja, namun juga bidang-bidang lainnya seperti pertahanan, kesehatan, keamanan, Pendidikan dan sosial.

Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Pembaharuan Hukum Administrasi Negara di era digital dalam sektor hukum agraria?
2. Apakah Faktor kendala yang mempengaruhi pembaharuan Hukum Administrasi Negara di era digital dalam sektor hukum agraria saat ini?

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan fokus utama mengkaji bahan-bahan kepustakaan. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum

⁹ SF Marbun Dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta, UI, 2004), hlm.48.

yang menggunakan data sekunder. Data sekunder berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data sekunder yang dicari lebih diutamakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penerapan ukum Administrasi Negara di era digital dalam sektor hukum agrarian dalam era revolusi industri 4.0, meskipun demikian data sekunder selain yang bersumber dari bahan hukum primer juga berasal dari bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang sangat berkaitan dengan topik penelitian. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Terkait dengan norma hukum pertanahan, administrasi, pemerintahan dan digitalisasi administrasi yang tersebar dalam peraturan perundang-undangan dikaji untuk bisa memecahkan kekosongan norma terkait dengan landasan atau pedoman bagi Badan atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan digitalisasi pertanhan ke depan.

Cara pengumpulan data penelitian dilakukan dengan metode dokumentasi yaitu merujuk atau mengumpulkan pada bahan-bahan yang didokumentasikan. Sedangkan alat pengumpulan data digunakan studi dokumentasi yaitu studi dengan cara mempelajari data baik berupa buku, laporan hasil penelitian, jurnal, makalah seminar, tulisan para ahli, dan semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi penelitian. Data penelitian dianalisis dengan analisis isi (*content analysis*). Analisis isi dilakukan terhadap ke semua data sekunder yang dikumpulkan, namun demikian analisis isi terutama terhadap dokumen yang berupa buku, peraturan perundang-undangan dan jurnal yang relevan.

Pembahasan

Hukum agraria apabila dilihat dari isi aturan hukum adalah hukum yang mengatur hal yang bertalian dengan tanah. Ini berarti bukan saja menyangkut pengaturan tentang hubungan hukum antara manusia dengan tanah saja tetapi juga mengatur penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, dan penyediaan serta pemeliharaan.¹⁰ Administrasi Negara secara umum dapat diartikan sebagai suatu proses kerjasama yang dilakukan oleh semua Aparatur Negara untuk dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan kebijakan Negara yang telah ditentukan sebelumnya. Prajudi Atmosudirdjo, dalam bukunya Hukum Administrasi Negara memberikan definisi administrasi negara, bahwa Administrasi Negara mempunyai 3 (tiga) arti yaitu :

- a. Sebagai aparatur negara, aparatur pemerintah atau sebagai institusi politik (kenegaraan);
 - b. Administrasi negara sebagai fungsi atau sebagai aktivitas melayani pemerintah, yakni sebagai kegiatan pemerintah operasional; dan
 - c. Administrasi negara sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang.¹¹
- Menurut Edward H. Litchfield dalam *Notes on A General Theory of Administration*, yang

¹⁰ Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1997), hlm 65.

¹¹ Fauzan Zakir, Perkembangan Hukum Administrasi Negara Di Indonesia, *Jurnal Ensiklopedia Social Review*, Vol. 2 No.1 Februari 2020. hlm. 41.

dikutip dan diterjemahkan oleh Inu Kencana dalam bukunya Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa: “Administrasi negara adalah suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintah diorganisasi, dilengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan, dan dipimpin.¹²

Selanjutnya dijelaskan Soemantri untuk mengurus kebutuhan itu diperlukan orang-orang tertentu maka alat-alat perlengkapan negara mengangkat orang tersebut dan diberi kewenangan tertentu, dengan timbulnya kebutuhan kolektif maka nampak adanya kebutuhan:

- a. Orang-orang atau lembaga tertentu yang disertai kewajiban itu harus mengadakan pengkhususan dan kepada mereka perlu diberi wewenang-wewenang tertentu.
- b. Untuk menjamin terpenuhinya kewajiban-kewajibannya dengan sewajarnya. Dengan demikian timbul :
 1. Peraturan-peraturan tentang cara pembentukan organ-organ khusus, pengangkatan atau penunjukan dengan cara lain, dari pada orang-orang yang disertai tugas dalam organ-organ itu. Selanjutnya diadakan syarat-syarat tertentu.
 2. Peraturan-peraturan yang bertujuan menjamin pelaksanaan tugas dengan benar-benar dan tidak memihak.
 3. Peraturan tentang kewajiban di satu pihak dan di lain pihak tentang hak-hak untuk menjamin dan mengambil manfaat oleh anggota masyarakat, untuk menjamin terdapat keseimbangan.
 4. Peraturan-peraturan pembayaran sebagai kontra prestasi.
 5. Peraturan yang mencegah timbulnya kerusakan, kerugian atau bahaya yang disebabkan oleh kerjanya alat perlengkapan tersebut.¹³

Menurut Oppenheimer, hukum administrasi adalah sebagai suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun rendah apabila badan itu menggunakan wewenangnya yang telah diberikan oleh hukum tata negara. Sedangkan menurut Logemann, hukum administrasi adalah seperangkat dari norma-norma yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat administrasi melakukan tugas mereka yang khusus. Bidang hukum administrasi pemerintahan sangat luas, banyak segi dan ragamnya. Dapat disimpulkan, hukum administrasi pemerintahan adalah hukum yang mengatur tentang kekuasaan pemerintah (eksekutif) dalam menjalankan wewenang di dalam kedudukan, tugas-tugas, dan fungsinya sebagai administrator negara termasuk pengambilan keputusan dan/atau Tindakan.¹⁴ Penyelenggaraan administrasi pertanahan di Indonesia meliputi kegiatan-kegiatan :¹⁵

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Imam Ropii, Hukum Administrasi Pemerintahan Teori dan Praktik (Dilengkapi Dengan Beberapa Kasus Pertanahan), (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 2-3.

¹⁵ Rusmadi Murad, Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan Dalam Praktek, (Jakarta: Mandar Maju, 2013), hlm.16.

- a. Pengaturan dan kegiatan penyediaan, peruntukan, penggunaan serta pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa meliputi urusan pemerintahan di bidang pembagian tanah (redistribusi), perizinan peruntukan, penguasaan, pengendalian penguasaan dan pemilikan tanah beserta penerapan sanksi, dan sebagainya.
- b. Menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan di dalam hal: menjalankan, menentukan dan mengatur tentang hak-hak atas tanah yang dapat ditetapkan kepada orang-orang pemilik tanah, memberikan dan melindungi kepastian hukum dan hak atas tanah, hak dan kewajibannya serta penegakan hukum berikut sanksi-sanksinya.
- c. Menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, yaitu : menjalankan dan mengatur hubungan-hubungan hukum yang dilakukan orang-orang yang obyek perjanjiannya berupa tanah, perizinan dan penetapannya, pengendalian dan pemberian wewenang pembuatan surat perjanjiannya serta pengelolaan administrasi ketatausahaannya.
- d. Menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan yaitu kegiatan pengukuran, pemetaan dalam rangka pemutakhiran data serta penentuan fisik tanah untuk dukungan penguatan di dalam pembukuan, pendaftaran, pemeliharaan dan pengeluaran alat pembuktian yang kuat.
- e. Pembangunan administrasi pertanahan/Indonesia Land Administration Project (ILAP).

Pada tahun 2018, Presiden Indonesia, Ir. Joko Widodo, mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Keputusan Presiden ini dikeluarkan dalam rangka mengakomodir reformasi dibidang agraria, termasuk didalam Keputusan Presiden ini adalah program Tanah Objek Reforma Agraria. Selama ini, dalam penanganan dan pengurusan masalah pertanahan, baik itu sengketa maupun konflik pertanahan di daerah, peran pemerintah daerah sangat minim, bisa dibilang hampir tidak ada. Selama ini pemerintah daerah hanya fokus dalam pemberian izin kepada perusahaan - perusahaan perkebunan yang tergolong besar. Di sisi lain, dalam penanganan sengketa maupun konflik pertanahan, pemerintah daerah justru terkesan setengah hati dalam menyelesaikannya.¹⁶ Meski Perpres ini untuk mewujudkan pemerataan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan penggunaan tanah, tapi Perpres ini dinilai belum memperjuangkan reforma agraria sejati. Pelaksanaannya menemui berbagai kendala dan tantangan, seperti tantangan siloisme.¹⁷

Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) mencatat regulasi itu merupakan aturan pertama yang diterbitkan pemerintah sejak pemerintahan Soekarno untuk mengatur pelaksanaan reforma agraria. Meski Perpres ini untuk mewujudkan pemerataan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan penggunaan tanah, tapi Perpres ini dinilai belum memperjuangkan reforma agraria sejati. Pakar Agraria Noer Fauzi Rachman, mengatakan Perpres Reforma Agraria belum sepenuhnya memenuhi harapan masyarakat.

¹⁶ Subhan Zein, Refromasi Agraria Dari Dulu Hingga Sekarang Di Indonesia, *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara- Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Suryadarma*, Vol. 9 No. 2 Maret 2019, hlm. 132

¹⁷ Rafiq Hidayat, Tantangan Mewujudkan Reformasi Agraria, diakses melalui <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt60a4df3315340/tantangan-mewujudkan-reforma-agraria>, Pada Hari Sabtu, Pukul 12.32 WIB.

Pelaksanaan reforma agraria masih menghadapi berbagai tantangan, salah satunya dari pemerintah daerah. Menurutnya, pemerintah daerah penting dalam pelaksanaan reforma agraria. Sebab, Perpres ini dalam rangka membantu pelaksanaan tugas Tim Reforma Agraria Nasional dibentuk gugus tugas reforma agraria di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.¹⁸

Retnowati mengatakan 18 faktor-faktor penentu keberhasilan Pembaharuan hukum administrasi negara di era birokrasi digital dalam sektor hukum agrarian adalah:

- a. Kebutuhan seperti apa yang saat ini menjadi prioritas utama dari masyarakat di negara atau di daerah terkait
- b. Infrastruktur telekomunikasi
- c. Tingkat konektivitas dan penggunaan TI oleh pemerintah
- d. Kesiapan SDM di pemerintah
- e. Ketersediaan dana dan anggaran
- f. Ketersediaan perangkat hukum
- g. Perubahan paradigma cara kerja dan perilaku SDM aparatur.

Sehingga faktor yang paling urgent dalam lingkup SDM adalah masalah kurangnya sampai saat ini tenaga ahli di bidang IT yang mumpuni di Indonesia, dan masih banyaknya aparat di pemerintahan yang masih gaptek (gagap teknologi) terkhususnya bagi generasi yang sudah tua yg masih mengisi di segmen-segmen pemerintahan sampai saat ini. Menurut analisis penulis ada tiga hal persoalan kendala mendasar di dalam penyelenggaraan e-government tersebut berada ditingkat pemerintahan daerah diantaranya yaitu ; pertama, inisiatif dan pemaknaan implementasi *e-government* oleh pemerintah daerah otonom masih bersifat sendiri-sendiri. Kedua, implementasi melalui situs web daerah tersebut belum didukung oleh sistem manajemen dan proses kerja yang efektif karena kesiapan peraturan, prosedur dan keterbatasan sumber daya manusia. Ketiga, banyak pemerintah daerah mengidentikkan implementasi egovernment hanya sekadar membuat situs web pemda saja (*web presence*), sehingga penyelenggaraan *e-government* hanya berhenti ditahap pematangan saja dari 4 tahap yang harus dilalui.

Untuk mewujudkan tujuan kebijakan pertanahan tersebut perlu dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:¹⁹

1. Reformasi peraturan perundang-undangan yang menyangkut pertanahan, mengembangkan dan menetapkan undang-undang pokok yang memayungi keseluruhan peraturan perundang-undangan sektoral lainnya, sinkronisasi seluruh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pertanahan, revisi seluruh peraturan perundang-undangan pertanahan yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945;

¹⁸ Ady Thea DA, Perpres Reformas Agraria Perlu Diperkuat Menjadi UU, diakses melalui <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d38a0ffb0336/perpres-reforma-agraria-perlu-diperkuat-menjadi-uu/>, Pada Hari Sabtu, Pukul 12.40 WIB.

¹⁹ Keputusan Presiden Tentang Kebijakan Nasional Dibidang Pertanahan Nomor 34 Tahun 2003 Pasal 1.

2. Pengembangan kelembagaan pertanahan, menentukan kewenangan bidang pertanahan antar sektor dan tingkat pemerintah, menentukan struktur kelembagaan pertanahan dan memperkuat kelembagaan pertanahan sesuai tugas dan fungsinya;
3. Meningkatkan pengelolaan pendaftaran tanah dan percepatannya;
4. Mengembangkan penatagunaan tanah secara komprehensif sesuai dengan karakteristik dan daya dukung lingkungannya dengan menerapkan prinsip good governance (transparasi, partisipasi dan akuntabel);
5. Mengembangkan sistem informasi berbasis tanah dengan menentukan dan mengembangkan standard sistem informasi tanah;
6. Penyelesaian sengketa tanah secara komprehensif;
7. Mengembangkan sistem perpajakan tanah sebagai salah-satu instrumen dalam distribusi asset tanah yang berkeadilan;
8. Perlindungan hak-hak masyarakat atas tanah;
9. Peningkatan akses dan asset tanah terhadap seluruh masyarakat.

Penutup

Hukum Administrasi Negara berfungsi sebagai norma yang mengatur lembaga dan kekuasaan pemerintahan; sebagai sarana menjalankan pemerintahan, yakni landasan kewenangan maupun kebijakan; dan berfungsi menjamin warga negara atas tindakan pemerintah. Landasan filosofis membentuk ketentuan hukum yang mengatur tentang digitalisasi administrasi pertanahan dalam perspektif politik hukum dapat didasarkan pada basis ideologis, hakikat pembangunan, dan tujuan dasar yang menjadi panduan pembentukan kebijakan dalam menentukan arah, isi, dan bentuk hukum. Kemudian landasan teoritisnya, dari cakupan tujuan hukum digitalisasi administrasi pertanahan yang penting untuk mendorong percepatan pembangunan melalui pemanfaatan teknologi digital harus diatur dengan memenuhi kriteria kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Selanjutnya, landasan yuridisnya, pembentukan ketentuan hukum digitalisasi administrasi pertanahan telah memiliki basis yuridis. Basis tersebut salah satunya dapat dilihat di Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang telah membuka ruang pada pemanfaatan dokumen elektronik dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan.

Beberapa persoalan kendala mendasar di dalam Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) mencatat regulasi itu merupakan aturan pertama yang diterbitkan pemerintah sejak pemerintahan Soekarno untuk mengatur pelaksanaan reforma agraria. Meski Perpres ini untuk mewujudkan pemerataan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan penggunaan tanah, tapi Perpres ini dinilai belum memperjuangkan reforma agraria sejati. Pakar Agraria Noer Fauzi Rachman, mengatakan Perpres Reforma Agraria belum sepenuhnya memenuhi harapan masyarakat. Pelaksanaan reforma agraria masih menghadapi berbagai tantangan, salah satunya dari pemerintah daerah. Menurutnya, pemerintah daerah penting dalam pelaksanaan reforma agraria. Sebab, Perpres ini dalam rangka membantu pelaksanaan tugas Tim Reforma Agraria Nasional dibentuk gugus tugas reforma agraria di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Konsep kebijakan hukum digitalisasi administrasi pertanahan di masa mendatang harus

memperhatikan beberapa aspek. Pertama, ketentuan peraturan perundang-undangan terkait pertanahan dan administrasi pemerintahan guna menghindari konflik norma. Kedua, memperhatikan pola pikir atau kerangka dasar politik hukum nasional. Ketiga memperhatikan kejelasan wewenang dalam menjalankan digitalisasi administrasi pertanahan.

Seharusnya memberikan pelayanan intensif lebih kepada masyarakat, pelaku bisnis dan lingkungan pemerintah dengan menggunakan aplikasi berbasis web melalui perubahan pada proses internal dan eksternal dalam rangka meningkatkan transparansi, kemudahan yang semakin bertambah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian proses digitalisasi pertanahan dapat dipahami sebagai proses peralihan administrasi konvensional ke sistem digital. Proses digitalisasi tersebut ditunjukkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dengan memanfaatkan kemajuan teknologi dan informasi.

Daftar Pustaka

Buku

- A.D Belifante, *Kort Begrip van het Administratief Recht, Samsom Uitgeverij*, Alphenaan den rijn C.J.N Versteden, *Inleiding Algemeen Bestuursrecht, Samsom H.D.Tjeenk Willink*, Alphen aan den Rijn Vuga Boekerij's - Gravenhage
- A. Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992.
- A. Hamid S Attamimi, *Teori Perundang - Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, akarta Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1986.
- Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta
- Fariied Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1997.
- Kamus inggris-Indonesian Dictionary, oleh jhon M. Echolas dan hasan Shadily 2003 dalam Setijo, 2009
- Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria Indonesia* Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Philipus M. Hadjon, *Analisis terhadap RUU tentang Administrasi Pemerintahan*, Makalah dalam Lokakarya RUU Administrasi Pemerintahan dan RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah, Surabaya, 15 Juni 2005.
- Philipus M Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum (wet - en Rechmatige Bestuur)*, Jurnal Hukum "Yuridika" Fakultas Hukum Universitas Airlangga, cet. Pertama, Agustus 1983.
- Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.
- Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan Dalam Praktek*, (Jakarta: Mandar Maju, 2013.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 3. Wirjono Projodikoro, *Asas - Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung, PT. Eresco, 1989.

SF Marbun Dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UI, 2004.

Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000.

Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana Penada Media Group, 2012.

Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Imam Ropii, *Hukum Administrasi Pemerintahan Teori dan Praktik (Dilengkapi Dengan Beberapa Kasus Pertanahan)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017.

Jurnal :

Achmad Habibullah, "Kajian Pemanfaatan Dan Pengembangan E-Government," *Jurnal Privat Law* volume 23, no. 3 (2010).

Fauzan Zakir, Perkembangan Hukum Administrasi Negara Di Indonesia, *Jurnal Ensiklopedia Social Review*, Vol. 2 No.1 Februari 2020.

Riswan Erfa, Digitalisasi Administrasi Pertanahan untuk Mewujudkan Percepatan Pembangunan Nasional Perspektif Kebijakan Hukum (*Legal Policy*), *Jurnal Pertanahan*, Vol, 1, Jili 2020.

Subhan Zein, Refromasi Agraria Dari Dulu Hingga Sekarang Di Indonesia, *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara- Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Suryadarma*, Vol. 9 No. 2 Maret 2019.

Peraturan Perundang-undangan :

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang dasar RI Tahun 1945.

Keputusan Presiden Tentang Kebijakan Nasional Dibidang Pertanahan Nomor 34 Tahun 2003 Pasal 1.

Internet / web:

Rafiq Hidayat, Tantangan Mewujudkan Reformasi Agraria, diakses melalui <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt60a4df3315340/tantangan-mewujudkan-reforma-agraria>, Pada Hari Sabtu, Pukul 12.32 WIB.

Ady Thea DA, Perpres Reformas Agraria Perlu Diperkuat Menjadi UU, diakses melalui <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d38a0ffb0336/perpres-reforma-agraria-perlu-diperkuat-menjadi-uu/>, Pada Hari Sabtu, Pukul 12.40 WIB.

Kajian Yuridis Terkait Jual Beli Tanah Antara PT. Amanah Agung Selaras dengan Ahli Waris dari Simpar yang Tercantum pada Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289

Kartika Cahyaningtyas¹, Albertus Sentot Sudarwanto²

Abstract

This study aims to identify and explain legal studies related to the sale and purchase of land from the Certificate of Ownership Number: 1289 on behalf of Simpar. In this writing, the author of the Theory of Positivism. The positive law in question is the current law, namely KUHPerdara and the UUPA. This research belongs to the type of normative legal research with data sources in the form of primary legal materials and secondary legal materials. The results of this legal writing research are that there are internal obstacles that must be resolved first, before taking legal action with the developer which in this case is PT. Amanah Agung Selaras. The legal consequences that occurred between PT. Amanah Agung Selaras who as a buyer with heirs from Mulrejo alias Simpar is null and void the agreement made by another party, namely Pawira who feels he owns part of the land that has been certified with Certificate of Ownership Number: 1289 in the name of Simpar and the Binding Agreement on the Sale and Purchase of Land Below Hand between PT. Amanah Agung Selaras as a buyer with representatives from the heirs of Mulrejo alias Simpar can be canceled because there are elements of the legal requirements of the agreement that have not been fulfilled, namely the ability to make an engagement. That is why it is necessary to carefully make agreements with other parties, so as not to be harmed.

Keywords: *legal terms of the agreement, null and void, can be canceled.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan kajian secara hukum terkait jual beli tanah dari Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 atas nama Simpar. Dalam penulisan ini Penulis Teori Positivisme. Hukum positif yang dimaksudkan adalah hukum yang berlaku saat ini, yaitu KUHPerdara dan UUPA. Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum normatif dengan sumber data baik berupa bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Hasil penelitian penulisan hukum ini adalah bahwa terdapat kendala internal yang harus diselesaikan terlebih dahulu, sebelum melakukan perbuatan hukum dengan pihak developer yang dalam hal ini adalah PT. Amanah Agung Selaras. Akibat hukum yang terjadi antara PT. Amanah Agung Selaras yang sebagai pembeli dengan ahli waris dari Mulrejo alias Simpar adalah batal demi hukum perjanjian yang dibuat oleh pihak lain yaitu Pawira yang merasa memiliki sebagian tanah yang telah bersertifikat dengan Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 atas nama Simpar dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah Dibawah Tangan antara PT. Amanah Agung Selaras sebagai pembeli dengan perwakilan dari ahli waris dari Mulrejo alias Simpar dapat dibatalkan karena ada unsur dari syarat sah perjanjian yang belum terpenuhi yaitu kecakapan untuk membuat suatu perikatan. Karena itulah diperlukan cermat membuat perjanjian dengan pihak lain, agar tidak dirugikan.

Kata kunci: *syarat sah perjanjian, batal demi hukum, dapat dibatalkan.*

Latar Belakang

Rumah adalah salah satu tempat berlindung untuk manusia, maka sangatlah beralasan bahwa rumah termasuk kebutuhan manusia yang penting. Pada masyarakat Indonesia, artinya kesejahteraan umum dikaitkan pada 3 aspek, yaitu pangan, sandang, serta papan. Hal itu menjelaskan bahwa papan atau dalam hal ini adalah rumah menjadi kebutuhan yang penting. Pada umumnya, untuk membuat rumah ada pihak lain yang membuatnya atau biasanya dikenal dengan istilah *developer*. Sebelum *developer* membuat rumah untuk dijual, maka harus dan wajib mempersiapkan lahan untuk membuat serta mendirikan rumah. Lahan yang dimaksud biasanya *developer* membeli dari masyarakat yang termasuk dalam rencana *developer* membuat serta mendirikan rumah. Pada hal tersebut, apabila tidak ada masalah

¹ Kartika Cahyaningtyas, Magister Kenotariatan Universitas Sebelas Maret, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Email: adv.cahya@gmail.com

² Albertus Sentot Sudarwanto, Magister Kenotariatan Universitas Sebelas Maret, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Email: alsentotsudarwanto@yahoo.com

yang terjadi dapat dilaksanakan dengan cepat. Namun, beda cerita apabila ada permasalahan yang terjadi.

Peralihan hak atas tanah merupakan suatu perbuatan hukum yang bertujuan memindahkan hak dari suatu pihak ke pihak lain. Salah satu cara peralihan hak atas tanah ialah dengan jual beli tanah. Pada kebiasaan praktik jual beli tanah pada saat ini diharapkan terdapat kepastian hukum yang dapat menjamin berlangsungnya kegiatan tersebut melalui pendaftaran tanah. Hal tersebut meliputi kepastian mengenai objek hak atas tanah yaitu mengenai aspek fisik meliputi letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan, kepastian mengenai subjek hak atas tanah mengenai siapa yang menjadi subyek hukumnya (perorangan dan badan hukum) dan kepastian meliputi jenis hak atas tanahnya. Jual beli bukanlah hal yang baru di masyarakat kita, karena praktek jual beli telah lama dilakukan sejak zaman dahulu. Proses jual beli biasanya dilakukan dengan suatu perjanjian ataupun kesepakatan antara para pihak yang berkepentingan

Peralihan hak milik atas tanah dengan cara jual beli hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Berdasarkan Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menentukan pengertian PPAT yang disebutkan sebagai berikut:

“Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun”.

Permasalahan yang terjadi pada jual beli hak atas tanah dengan Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 dengan luas 7726 m² berupa terdapat masalah internal (ahli waris) dengan pihak yang dalam kasus ini adalah Pawira yang merasa mempunyai hak atas sebagian dari Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 dengan luas 7726 m². Selanjutnya pada jual beli hak atas tanah dengan PT. Amanah Agung Selaras hanya diwakilkan oleh satu ahli waris dari Mulrejo alias Simpar dan tidak diberikan tahu kepada saudara-saudara lainnya yang termasuk anak dari Mulrejo alias Simpar. Pada Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 masih tercantum atas nama Simpar.

Pemaparan permasalahan yang telah dipaparkan di atas pasti sangatlah ada pihak yang dirugikan. Pihak yang dirugikan tersebut adalah pihak *developer* yang telah mempunyai rencana untuk membuat dan mendirikan perumahan. Bukan hanya pihak *developer* yang merasa dirugikan. Tetapi pihak yang mengaku memiliki sebagian tanah tersebut juga secara tidak langsung mengalami kerugian. Hal karena penjual ingin mendapatkan uang dari pihak *developer* yang sebagai pembeli.

Berdasarkan pada apa yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penulisan penelitian hukum terkait adanya kendala yang terjadi antara PT. Amanah Agung Selaras sebagai pihak *developer* atau pembeli lahan dengan pihak ahli waris dari kepemilikan tanah serta pihak lain yang dalam hal ini adalah Pak Pawira yang mengaku juga memiliki sebagian tanah yang akan dibeli oleh pihak *developer* dengan merumuskan judul “Kajian Yuridis Terkait Jual Beli Tanah Antara Pt. Amanah Agung Selaras dengan Ahli Waris dari Simpar yang Tercantum Pada Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289”.

Rumusan Masalah

Adapun permasalahan yang akan dikaji penelitian ini adalah:

1. Apakah kendala yang terjadi antara PT. Agung Amanah Selaras dengan ahli waris dari Mulrejo alias Simpar terkait jual beli tanah dengan Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 atas nama Simpar?
2. Bagaimana akibat hukum yang terjadi antara PT. Agung Amanah Selaras dengan ahli waris dari Mulrejo alias Simpar terkait jual beli tanah dengan Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 atas nama Simpar?

Metode Penelitian

Metodologi Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif, yakni dengan melakukan penelitian yang mengkaji hukum, menelaah isu hukum yang dikaitkan dengan undang-undang ataupun regulasi. Serta untuk mengkaji syarat-syarat normatif dari hukum sudah terpenuhi atau belum dengan ketentuan dan bangunan hukum itu sendiri.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kendala yang terjadi terkait jual beli tanah dengan Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 atas nama Simpar adalah terkait adanya pihak lain yang mengaku juga pemilik sebagian tanah tersebut. Belum pastinya secara legalitas terkait kepemilikan tanah dengan Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 atas nama Simpar. Pihak lain itu adalah Pawira yang mengaku telah membeli sebagian dari Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 atas nama Simpar. Berdasarkan Pasal 26 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan sebagai berikut:

Pasal 26:

- (1) ***Jual beli**, penukaran, penghibahan, pemberian dengan sifat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan peraturan pemerintah.*
- (2) *Setiap **jual beli**, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan Hak Milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang di samping kewarganegaraan Inonesia-nya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali”.*

Peristiwa perdata bertujuan untuk mengalihkan Hak Atas Tanah dapat terjadi karena semata-mata terjadinya suatu peristiwa hukum tertentu pada diri seseorang, misalnya karena perkawinan atau kematian; maupun karena suatu peristiwa hukum yang dikehendaki secara bersama oleh pihak yang bermaksud untuk mengalihkan Hak Milik Atas Tanah dengan pihak yang bermaksud untuk menerima pengalihan Hak Milik Atas Tanah, misalnya karena **jual-**

beli, hibah, maupun tukar-menukar³. Perjanjian di bawah tangan yang dibuat antara Pewaris yang dalam hal ini Mulrejo alias Simpar dengan Pawira pada tanggal 10 Maret 2011 tercantum bahwa batasan bagian tanah yang dibeli oleh Pawira terhitung dari petak ketiga dari arah barat dengan berbatasan galangan ke atas. Penentuan batasan pembelian tanah tersebut berdasarkan hukum kebiasaan yang sudah turun temurun dilakukan oleh masyarakat setempat. Dalam hukum adat tentang tanah dikenal tiga macam adol (jual), yaitu⁴:

a. Adol Plas (jual lepas)

Pada adol plas (jual lepas), pemilik tanah menyerahkan tanahnya untuk selama-lamanya kepada pihak lain (pembeli) dengan pembayaran sejumlah uang yang besarnya ditentukan atas dasar kesepakatan antara pemilik tanah dengan pihak lain (pembeli).

b. Adol Gadai (jual gadai)

Pada adol gadai (jual gadai), pemilik tanah pertanian (pemberi gadai) menyerahkan tanahnya untuk digarap kepada pihak lain (pemegang gadai) dengan menerima sejumlah uang dari pihak lain (penegang gadai) sebagai uang gadai dan tanah dapat kembali kepada pemiliknya apabila pemilik tanah menebus uang gadai.

c. Adol Tahunan (jual tahunan)

Pada adol tahunan (jual tahunan), pemilik tanah pertanian menyerahkan tanahnya untuk digarap dalam beberapa kali masa panen kepada pihak lain (pembeli) dengan pembayaran sejumlah uang yang besarnya ditentukan atas dasar kesepakatan antara pemilik tanah dengan pembeli. Setelah beberapa kali masa panen sesuai kesepakatan kedua belah pihak, tanah pertanian diserahkan kembali oleh pembeli kepada pemilik tanah.

Berdasarkan pemaparan yang ada diatas Pawira menjelaskan bahwa perjanjian dibawah tangan tanggal 10 Maret 2011 termasuk pada kategori adol plas (jual lepas), karena Pawira sebagai pembeli telah membayar sejumlah uang senilai Rp.16.000.000,- (enam belas juta) kepada Mulrejo alias Simpar (tidak ada tanda bukti pembayaran seperti kwintansi) dan sebaliknya ahli waris dari Mulrejo alias Simpar menjelaskan bahwa jual beli itu termasuk pada kategori adol tahunan (jual tahunan) yang menjelaskan Mulrejo alias Simpar menjual tanahnya ke Pawira untuk digarap 6 bulan yang sebagai gantinya pihak lain dalam hal ini Pawira membayar senilai Rp.16.000.000,- (enam belas juta rupiah).

Namun tidak pada perjanjian dibawah tangan tanggal 10 Maret 2011 tidak menjelaskan hal itu, melainkan ahli wari mendengar secara langsung dari perkataan Mulrejo alias Simpar, tetapi tidak ada bukti yang mendukung. Jual beli tanah menurut hukum adat bukan merupakan perjanjian sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 1457 BW, melainkan suatu perbuatan hukum yang dimaksudkan untuk memindahkan hak atas tanah dari pemegang hak (penjual) kepada pihak lain (pembeli) dengan pembayaran sejumlah uang secara tunai (*contant*) dan dilakukan di hadapan kepala desa/kepala adat setempat (bersifat terang). Sifat jual beli menurut Effendi Perangin, adalah: ⁵

³Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak atas Tanah*, Cetakan keenam, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm 77 -78.

⁴Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Ha katas Tanah*, Cetakan ketiga, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hlm 359-360

⁵*Ibid.*

a. *Contant* atau Tunai

Contant atau tunai, artinya harga tanah yang dibayar itu biasa seluruhnya, tetapi bisa juga sebagian. Tetapi biarpun dibayar sebagian, menurut hukum dianggap telah dibayar penuh. Pembayaran harga dan penyerahan haknya dilakukan pada saat yang bersamaan. Pada saat itu, jual beli menurut hukum telah selesai. Sisa harga yang belum dibayar dianggap sebagai utang pembeli kepada bekas pemilik tanah (penjual). Ini berarti, jika kemudian pembeli tidak membayar sisa harganya, maka bekas pemilik tanah tidak dapat membatalkan jual beli tanah tersebut. Penyelesaian pembayaran sisa harga tersebut dilakukan menurut hukum perjanjian utang-piutang.

b. Terang

Terang, artinya jual beli tanah tersebut dilakukan di hadapan kepala desa (kepala adat) yang tidak hanya bertindak sebagai saksi tetapi juga dalam kedudukannya sebagai pihak yang menanggung bahwa jual beli tanah tersebut tidak melanggar hukum yang berlaku. Jual beli tanah yang dilakukan di hadapan kepala desa (kepala adat) ini menjadi “terang” bukan perbuatan hukum yang “gelap”, artinya pembeli mendapatkan pengakuan dari masyarakat yang bersangkutan sebagai pemilik tanah yang baru dan mendapatkan perlindungan dari pihak yang menganggang jual beli tanah tersebut secara sah.

Menurut Pawira telah membayar secara lunas senilai Rp.16.000.000,- yang dibuktikan dengan tercantum dalam perjanjian dibawah tangan tertanggal 10 Maret 2011, tetapi tidak adanya bukti pelengkap seperti alat bukti pembayaran yang contohnya berupa kwintasni. Sifat yang terang telah dilakukan oleh Pawira karena pada perjanjian dibawah tangan tertanggal 10 Maret 2011 telah diketahui oleh Kepala Desa yang telah membubuhkan tanda tangan serta cap dari kantornya.

Berdasarkan syarat sah perjanjian yang tercantum pada Pasal 1320 KUHPerdata menyebutkan sebagai berikut:⁶

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. Suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Menurut penulis, perjanjian dibawah tangan yang tanggal 10 Maret 2011 dimiliki oleh Pawira terdapat unsur yang tidak masuk dalam kategori unsur syarat sah perjanjian. Unsur tersebut yang ada syarat sah-nya perjanjian adalah *suatu hal tertentu*. Menurut penulis, *suatu hal tertentu* adalah tidak jelas terkait batasan tanah yang dibeli oleh Pawira. Batasannya yang tercantum dalam perjanjian dibawah tangan yang dimiliki oleh Pak Pawira menyebutkan batasan tanah yang dibeli oleh Pawira adalah petak ketiga dari arah barat dengan berbatasan galangan ke atas. Hal yang dimaksud terkait petak itu tidak jelas. Annalisa Yahanan, Muhammad Syaifuddin, dan Yunil Laili Mutiari mendefinisikan objek atau pokok persoalan tertentu atau dapat ditentukan artinya dalam membuat kontrak, apa yang diperjanjikan harus jelas, sehingga hak dan kewajiban para pihak dapat diterapkan⁷. Hal tersebut terjadi karena setiap daerah pengertian petak adalah tidak sama.

⁶Subekti dan Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Cetakan Ketiga Puluh Empat, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hlm 339

⁷Muhammad Syaifuddin, *Hukum Kontrak*, Cetakan Pertama, CV. Mandar Maju, 2012, hlm 128

Permasalahan lain adalah perwakilan dari ahli waris telah melakukan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah dibawah tangan dengan PT. Amanah Agung Selaras yang dalam hal ini sebagai pihak *developer*. Faktanya ahli waris dari Mulrejo alias Simpar itu berjumlah 6. Salah satu klausula pada perjanjian tersebut adalah diberikan izin kepada PT. Amanah Agung Selaras untuk melakukan pemerataan tanah. Padahal masih terdapat masalah internal yang belum diselesaikan terkait batas tanah. Perolehan Hak Milik atas tanah dapat juga terjadi karena pewarisan dari pewaris kepada ahli waris sesuai dengan Pasal 26 UUPA. Pewarisan dapat terjadi karena ketentuan undang-undang ataupun karena wasiat dari orang mewasiatkan⁸. Yang dimaksud pewarisan hak adalah berpindahan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dari pemegang haknya sebagai pewaris kepada pihak lain sebagai ahli waris karena pemegang haknya meninggal dunia⁹. Apabila seseorang meninggal dunia yang meinggalkan harta warisan berupa ha katas tanah, maka harta warisan dari pewaris ha katas tanah kepada ahli waris yang merupakan perpindahan yang berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUPA.

Akibat hukum yang terjadi antara PT. Agung Amanah Selaras dengan ahli waris dari Mulrejo alias Simpar terkait jual beli tanah dengan Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 atas nama Simpar

Berdasarkan Pasal 20 Ayat (2) UUPA menyebutkan sebagai berikut: *Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain*". Pada kasus jual beli tanah dengan Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 atas nama Simpar beralih ke ahli waris karena pewarisan secara turun-temurun. Selanjutnya adanya sebagian pearalihan ke Pawira bersadarkan jual beli yang tercantum pada Pasal 26 UUPA. Pada proses jual beli tersebut menggunakan perjanjian yang secara tertulis. Berdasarkan syarat sah perjanjian yang tercantum pada Pasal 1320 KUHPerdota menjelaskan bahwa perjanjian tersebut Batal Demi Hukum karena tidak terpenuhi unsur *suatu hal tertentu*. Unsur tersebut termasuk pada syarat objektif. Jika syarat objektif berupa atau pokok persoalan tertentu atau dapat ditentukan sebagaimana diharuskan oleh Pasal 1332 sampai dengan Pasal 1334 KUH Perdata tidak terpenuhi, maka kontrak yang dibuat oleh para pihak Batal Demi Hukum, artinya kontrak tersebut sejak semula dianggap tidak pernah ada¹⁰.

Akibat yang dimaksudkan adalah Mulrejo alias Simpar dengan Pawira tidak pernah terjadi perjanjian jual beli tanah. Jika perjanjian itu Batal Demi Hukum maka ada pihak yang merasa dirugikan. Pada hal tersebut pihak yang dirugikan adalah Pawira yang telah menyerahkan uang untuk membeli sebagian tanah milik Mulrejo alias Simpar tetapi karena tidak memahami bahwa ada ketentuan dalam membuat suatu perjanjian jual beli yang telah dibuat.

Permasalahan yang telah dipaparkan di atas, secara tidak langsung menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum yang ditimbulkan yaitu berupa perjanjian dibawah tangan tertanggal 10 Maret 2011 yang dimiliki oleh Pawira adalah Batal Demi Hukum. Hal tersebut karena berdasarkan syarat sah-nya perjanjian pada Pasal 1320 KUHPerdota tidak terpenuhi unsur *suatu hal tertentu*. Unsur tersebut termasuk pada syarat objektif. Jika syarat objektif berupa atau pokok persoalan tertentu atau dapat ditentukan sebagaimana diharuskan oleh

⁸Urip Santoso, *Op Cit*, hlm 397

⁹*Ibid.*

¹⁰Muhammad Syaifuddin, *Op Cit*, hlm 130

Pasal 1332 sampai dengan Pasal 1334 KUH Perdata tidak terpenuhi, maka kontrak yang dibuat oleh para pihak Batal Demi Hukum, artinya kontrak tersebut sejak semula dianggap tidak pernah ada¹¹. Akibat yang dimaksudkan adalah Mulrejo alias Simpar dengan Pawira tidak pernah terjadi perjanjian jual beli tanah. Jika perjanjian itu Batal Demi Hukum maka ada pihak yang merasa dirugikan. Pada hal tersebut pihak yang dirugikan adalah Pak Pawira yang telah menyerahkan uang Selain itu berdasarkan Pasal 1234 KUHPerdata terkait prestasi Pawira telah melakukan prestasi. Prestasi adalah apa yang menjadi kewajiban debitur dan apa yang menjadi hak kreditur¹². Prestasi ini terdiri terdiri dari perbuatan positif dan negatif¹³. Prestasi terdiri atas¹⁴:

- (1) Memberikan sesuatu;
- (2) Berbuat sesuatu, dan;
- (3) Tidak berbuat sesuatu (Pasal 1234 KUH Perdata).

Prestasi itu harus dapat ditentukan, dibolehkan, dimungkinkan, dan dapat dinilai dengan uang¹⁵. Dapat ditentukan artinya, dalam mengadakan perjanjian, isi perjanjian harus dipastikan dalam arti dapat ditentukan secara cukup¹⁶. Prestasi yang telah dilakukan oleh Pawira adalah dengan memberikan sesuatu yang berupa uang senilai Rp.16.000.000.000,- (enam belas juta) yang tercantum pada perjanjian dibawah tangan tertanggal 10 Maret 2011. Namun, ada tindakan yang belum dilakukan oleh Pawira yang berupa membuat kwintansi. Perjanjian dibawah tangan yang telah dibuat dianggap sebagai kwintansi, tetapi sebenarnya itu tidak dibenarkan karena memiliki fungsi yang berbeda.

Hal lain yang berakibat adalah terkait Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah dibawah tangan yang dibuat antara PT. Amanah Agung Selaras dengan perwakilan ahli waris juga dapat dibatalkan. Alasan terkait dapat dibatalkan karena ada unsur dari syarat sah perjanjian yang belum ada berdasarkan Pasal 1320 KUHPerdata yaitu *kecakapan untuk membuat suatu perikatan*. Pada kasus tersebut yang dimaksud kecakapan adalah yang secara legalitas berhak menjadi pemilik atas tanah yang telah bersertipikat dengan Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 atas nama Simpar dengan luas kurang lebih 7726 m², karena ada pihak lain yang merasa menjadi pemilik sebagian tanah dengan Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 atas nama Simpar yaitu Pawira. Hal itu berakibat bahwa seharusnya Pawira juga ikut pada menjadi pihak dalam pembuatan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah dibawah tangan dengan PT. Amanah Agung Selaras. Kecakapan melakukan perbuatan hukum, termasuk membuat kontrak, pada umumnya diukur dari standar usia kedewasan (*meerderjarig*) untuk manusia kodrati (*person*) dan kewenangan (*bevoegheid*) untuk badan hukum (*rechts person*)¹⁷. Menurut penulis, kecakapan yang dimaksudkan pada kasus ini yaitu kecakapan melakukan perbuatan hukum yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Cakap melakukan

¹¹ Muhammad Syaifuddin, *op cit*, hlm. 130.

¹² Salim, *Hukum Kontrak*, Cetakan Kesembilan, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm 34.

¹³ *Ibid*.

¹⁴ *Ibid*.

¹⁵ Novi Ratna Sari, "Komparasi Syarat Sah Nya Perjanjian Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Dan Hukum Islam", *Jurnal Repertorium Volume IV No. 2 Juli - Desember 2017*, hlm. 84.

¹⁶ *Ibid*.

¹⁷ Muhammad Syaifuddin, *Op. Cit*, hlm 124

perbuatan hukum artinya setiap orang adalah cakap untuk membuat perikatan, kecuali jika Undang-Undang menyatakan bahwa orang tersebut adalah tidak cakap.¹⁸

Penutup

Belum pastinya secara legalitas terkait kepemilikan tanah dengan Sertipikat Hak Milik Nomor: 1289 atas nama Simpar. Hal itu karena berdasarkan perjanjian dibawah tangan tertanggal 10 Maret 2011 yang tercantum adanya jual beli sebagian tanah kepada Pawira. Permasalahan lain adalah perwakilan dari ahli waris telah melakukan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah dibawah tangan dengan PT. Amanah Agung Selaras yang dalam hal ini sebagai pihak *developer*. Faktanya ahli waris dari Mulrejo alias Simpar itu berjumlah 6.

Akibat hukum yang ditimbulkan yaitu berupa perjanjian dibawah tangan tertanggal 10 Maret 2011 yang dimiliki oleh Pawira adalah Batal Demi Hukum. Hal tersebut karena berdasarkan syarat sah-nya perjanjian pada Pasal 1320 KUHPerduta tidak terpenuhi unsur *suatu hal tertentu*. Hal lain yang berakibat adalah terkait Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah dibawah tangan yang dibuat antara PT. Amanah Agung Selaras dengan perwakilan ahli waris juga dapat dibatalkan. Alasan terkait dapat dibatalkan karena ada unsur dari syarat sah perjanjian yang belum ada berdasarkan Pasal 1320 KUHPerduta yaitu *kecakapan untuk membuat suatu perikatan*.

Saran

- a. Sebelum melakukan perbuatan hukum dengan pihak lain, maka terlebih dahulu harus memahami serta mengetahui bahwa tidak ada permasalahannya sebelumnya. Sejatinya memang ada permasalahan, maka seharusnya dapat diselesaikan terlebih dahulu sebelum melakukan perbuatan hukum dengan pihak lain. Apabila tidak dapat titik temu untuk menyelesaikan, maka dapat menggunakan jasa konsultan hukum untuk membantu menyelesaikan permasalahan tersebut, karena mempunyai pemahaman ilmu yang spesifik pada bidangnya.
- b. Apabila ingin membuat perjanjian jual beli tanah harus paham terlebih dahulu terkait ketentuannya yang ada, seperti syarat sah perjanjian apa saja yang harus ada yang menjadi kewajiban. Namun, jika merasa belum paham terkait ketentuan yang harus ada pada perjanjian, maka dapat dibantu oleh ahli hukum kontrak yang telah terbiasa sekaligus memahami terkait perjanjian.

Daftar Pustaka

Buku

Bernard L Tanya, Yoan N Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Cetakan Keempat, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013

Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak atas Tanah*, Cetakan keenam, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012

¹⁸Emma Nurlaela Sari, "Telaah Terhadap Pemenuhan Syarat Subjektif Sahnya Suatu Perjanjian Di Dalam Transaksi Elektronik Yang Dilakukan Anak Di Bawah Umur", *Jurnal Poros Hukum Padjadjaran Volume 1, Nomor 1, November 2019*, hlm 122

Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ketujuh, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011

Salim, *Hukum Kontrak*, Cetakan Kesembilan, Sinar Grafika, Jakarta, 2013

Subekti dan Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Cetakan Ketiga Puluh Empat, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2004,

Sutrisno, Hadi, *Metodologi Research*, Andi Yogyakarta, Yogyakarta, 2010

Soekanto, Soerjono, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Lima Belas, Rajawali Pers, Jakarta, 2013

Syaifuddin, Muhammad, *Hukum Kontrak*, Cetakan Pertama, CV. Mandar Maju, 2012

Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Cetakan ketiga, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Artikel

Emma Nurlaela Sari, "Telaah Terhadap Pemenuhan Syarat Subjektif Sahnya Suatu Perjanjian Di Dalam Transaksi Elektronik Yang Dilakukan Anak Di Bawah Umur", dalam *Jurnal Poros Hukum Padjadjaran* Volume 1, Nomor 1, November 2019 .

Novi Ratna Sari, "Komparasi Syarat Sah Nya Perjanjian Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Dan Hukum Islam", dalam *Jurnal Repertorium* Volume IV No. 2 Juli - Desember 2017.

Nur Agus Susanto, "DIMENSI AKSIOLOGIS DARI PUTUSAN KASUS "ST Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012", dalam *Jurnal Yudisial* Vol. 7 No. 3 Desember 2014: 213 - 235.

Peraturan perundang-undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Dasar-Dasar Agraria

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Jalan Tol Solo – Yogya

Muhammad Faza Abyan Naufal¹, Isharyanto², Jadmiko Anom Husodo³

Abstrak

Penelitian ini membahas implementasi ganti kerugian atas pelaksanaan peraturan pemerintah No 19 tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terhadap pengadaan jalan tol olo Jogja di kabupaten Klaten. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan data sekunder. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan erundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa warga dan masyarakat sekitar telah banyak yang kooperatif dan menerima usulan serta harga yang ditetapkan untuk penggantian lahan mereka yang digunakan untuk jalan tol. Mereka tidak banyak mengeluarkan protes karena protokol dan rapat yang jelas dari pihak pemerintah membuat warga sekitar mengerti akan hal yang akan dilakukan tersebut namun ada pula yang masih mempertanyakan mengenai hak haknya karena kurang puas dengan harga yang diberikan. Pemerintah telah adil dan memberikan penjelasan yang sesuai sehingga tidak sampai terjadi keributan dan pertengkaran dengan warga setempat mereka diajak untuk berkontribusi dan diberikan sesuai dengan haknya.

Kata Kunci: Ganti rugi, Pengadaan tanah, Jalan Tol

Abstract

This study discusses about the implementation of the compensation for the execution of government regulation No. 19 of 2021 regarding to the land acquisition management for the public interest development, the Solo-Jogja toll road procurement in Klaten district. This is normative-legal research with secondary data. The approach used is the statute approach. The results of the study show that many residents and the surrounding community have been cooperative and accepted the proposal and the price set for the replacement of their land used for toll roads. They did not do much protest because clear protocols and meetings from the government made local residents understand what was the government going to do, but some residents were still questioning their rights because they were not satisfied with the price given. The government has been fair and has given appropriate explanations so that there are no commotions and fights with local residents, they were invited to contribute and were given according to their rights.

Keywords: Compensation, Land acquisition, Toll Road

Pendahuluan

Tanah memiliki hubungan yang sangat dekat dengan kehidupan manusia setiap hari dan merupakan kebutuhan hidup manusia yang mendasar. Manusia hidup dan berkembang biak dan melakukan kegiatan di darat, sehingga setiap kali manusia berhubungan dengan tanah. Hal tersebut memberikan pemahaman tanah itu memiliki peran penting dalam hidup dan kehidupan orang termasuk infrastruktur di lapangan Industri, perumahan dan jalan. Tanah dapat dinilai sebagai objek tetap yang dapat digunakan sebagai penghematan di masa depan, selain itu, tanah adalah tempat penyelesaian dari kebanyakan umat manusia, selain itu Sebagai sumber mata pencaharian bagi umat manusia yang mencari nafkah petani, perkebunan, dan yang pada akhirnya tanah juga digunakan sebagai kepribadian Terakhir kali bagi seseorang yang meninggal.

Tanah merupakan salah satu kesejahteraan dan kemakmuran pendukung Orang Indonesia, karena tanah memiliki fungsi yang sangat besar dan sangat bagus di sektor

¹ Muhammad Faza Abyan Naufal, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, email: Fazabyan20@student.uns.ac.id

² Isharyanto, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, Email: isharyanto_fh@staff.uns.ac.id

³ Jadmiko Anom Husodo, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, Email: jadmikoanomh@gmail.com.

industri dan sektor pertanian. Maka daripada itu, pemanfaatan harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan Berkembang di masyarakat Indonesia. Hampir semua komunitas Indonesia membutuhkan tanah, oleh karena itu dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa "Bumi dan Air Dan naturalisasi alam yang terkandung di dalamnya didominasi oleh negara dan digunakan untuk kemakmuran terbesar rakyat". Berdasarkan ketentuan-ketentuan ini, pemerintah dalam setiap kebijakan terkait dengan tanah memiliki kewajiban untuk memberikan kemakmuran kepada masyarakat.

Pengembangan adalah proses yang direncanakan dari perubahan masyarakat, yang bertujuan untuk mencapai kehidupan yang lebih baik dengan program yang telah ditentukan melalui kebijakan. Perkembangan itu sendiri mencakup semua proses perubahan yang dilakukan melalui upaya sadar dan terencana. Konsep pengembangan mencakup beberapa aspek multi kompleks, pengembangan bukan hanya masalah ekonomi tetapi juga mengenai aspek sosial budaya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pembangunan tidak dapat dipisahkan dari faktor sosial ekonomi dan budaya, hal tersebut terkait dengan sistem sosial dan juga faktor ekonomi dan non-ekonomi masyarakat yang bersangkutan.

Menetapkan nilai kompensasi untuk kerugian non-fisik dalam rilis atau penyerahan hak tanah tidak mudah untuk mengukurnya karena sangat relatif, tetapi dapat mengakibatkan pemegang hak tanah akan meminta harga di atas harga pasar karena mereka tidak tertarik dalam merilis tanah akuisisi lahan. Penelitian dilakukan oleh penelitian sosial ekonomi dan pusat pembangunan sosial-ekonomi di bidang jalan dan jembatan Ini menjadi menarik karena keluhan tentang penilaian rumah tangga yang terkena dampak pembangunan jalan tol juga diserahkan oleh masyarakat. Penilaian rumah milik masyarakat diklasifikasikan sebagai dua jenis bangunan, yaitu tempat tinggal non-lantai dan tempat tinggal multi-lantai yang kemudian dikelompokkan ke dalam beberapa kelas berdasarkan luas bangunan dan milik tanah.

Dalam implementasi kompensasi untuk hak atas hak, seringkali aspek keadilan dikesampingkan dan diprioritaskan adalah kepastian dan manfaat untuk pembangunan hanya digunakan untuk pembangunan jalan tol, sedangkan sisa tanah dikesampingkan kerugian sosial dan bahkan kerugian ekonomi bagi mereka yang berhak atas pembangunan jalan tol⁴.

Pengadaan tanah harus dilakukan melalui proses yang menjamin tidak adanya paksaan dari kehendak satu pihak ke pihak lain. Selain itu, mengingat bahwa masyarakat harus menyerahkan tanahnya untuk kegiatan pembangunan, harus dijamin bahwa kesejahteraan sosial-ekonomi tidak akan lebih buruk daripada keadaan aslinya, setidaknya harus setara dengan situasi sebelum tanah digunakan oleh agensi yang membutuhkan tanah⁵.

Tanah dapat menentukan secara sepihak besarnya ganti rugi dan kemudian menitipkannya ke Pengadilan Negeri setempat. Selanjutnya dalam hal ini, penulis

⁴ Putra, J. K., Wulan, S. R., & Usman. Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Jalan Lingkar Perkantoran-Coastal Road di Kabupaten Penajam Paser Utara. *Jurnal De Jure*, Vol. 11 No. 2, Oktober 2019. Hlm. 39-52.

⁵ Harjanto, B., & Hidayati, W. Konsep Dasar Penilaian Properti Edisi Kedua. Yogyakarta: BPFE Yogyakarta. 2014.

mengangkat sebuah kasus dimana Proyek Strategis Nasional (PSN) jalan tol Solo-Jogja yang menjadi prioritas Presiden Joko Widodo yang dilaksanakan pada pemerintahannya yang kedua ini. Proyek tersebut menelan anggaran hingga Rp26,6 triliun untuk pengadaan tanah dan pembangunan fisik. Sampai akhir 2020 telah selesai pengadaan tanah mencapai 1.614 bidang tanah, dalam proses pengadaan tanah yang telah selesai pada tahun 2020, muncul berbagai persoalan masyarakat yang terdampak, khususnya berkaitan dengan nilai ganti rugi yang dianggap terlalu rendah, mal-administrasi, hingga potensi pelanggaran hak asasi manusia. Rendahnya ganti rugi proyek jalan tol Solo-Jogja menjadi salah satu masalah yang disebabkan beberapa hal. Pertama, penilai (*appraisal*) tidak mampu menyerap kesulitan warga dalam mencari lahan pengganti. Di beberapa desa di Kabupaten Klaten, penilai tidak bertemu warga, tetapi hanya mengambil data pembandingan harga pasar yang kemudian diolah untuk dijadikan dasar nilai penggantian wajar (NPW).

Selama proses pengadaan tanah untuk proyek jalan tol Solo-Jogja berkembang banyak tekanan dari para pejabat publik (Pejabat Pembuat Komitmen). Pejabat tersebut menjanjikan pemberian harga di atas pasar dan menyarankan warga menerima berapapun nilai ganti rugi yang diberikan. Jika tidak menerima, warga dipersilakan menggugat ke pengadilan. Kedua, berkaitan dengan prosedur yang diatur dalam undang-undang dan peraturan presiden serta saat ini telah terdapat Peraturan, khususnya Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2021. Keduanya mengatur tentang pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang penyelenggaraan musyawarah pemberian ganti rugi diatur bentuk dan nilai ganti rugi, tetapi dalam praktik atau pelaksanaan faktual. Dalam desa-desa yang telah selesai pembayaran ganti ruginya tidak dilakukan musyawarah. Kemudian, masalah kedua terkait kesalahan administrasi, di mana dalam pengadaan tanah proyek strategis nasional jalan tol Solo- Jogja telah terjadi penyalahgunaan dalam administrasi.

Panitia pengadaan tanah menyembunyikan nilai komponen ganti rugi nonfisik yang diberikan kepada masyarakat. Berdasarkan dilapangan musyawarah pemberian ganti rugi, warga hanya diberi informasi tentang nilai ganti rugi yang meliputi kerugian fisik yang menjadi indikasi nilai pasar tanah, bangunan, tanaman, dan beban serta bunga masa tunggu. Dalam praktik pemberian ganti rugi yang telah berlangsung, komponen ganti rugi non-fisik tersebut tidak disampaikan kepada warga terdampak dalam musyawarah. Akibat dari informasi yang tidak transparan tersebut, sering terjadi kesalahan yang tidak dipahami warga Berdasarkan latar belakang dan kasus yang telah diuraikan oleh penulis di atas, maka penulis tertarik untuk membahas "implementasi peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di jalan tol solo - yogyakarta".

Rumusan Masalah

Bagaimanakah implementasi ganti kerugian atas pelaksanaan peraturan pemerintah No 19 tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terhadap pengadaan jalan tol solo Jogja di kabupaten Klaten?

Metode Penelitian

Metode dalam penelitian yang dilakukan penulis adalah hukum normatif atau doctrinal research. Pada penelitian hukum normatif, menurut Hutchinson bahwa penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.⁶ Penelitian hukum normatif tersebut bersifat deskriptif, dan pendekatan Penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan Undang-Undang (state approach). Pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua aturan perundang-undangan yang terkait dengan isu hukum yang menjadi objek penelitian. Hasil tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.⁷ Adapun teknik pengumpulan data yang akan digunakan penulis dalam penelitian dan penulisan hukum ini adalah wawancara dan studi dokumen. Jenis data yang diperlukan untuk mengetahui Bagaimanakah implementasi ganti kerugian atas pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terhadap pengadaan jalan tol solo Jogja di kabupaten Klaten adalah data primer dan sekunder.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Salah satu sumber daya alam yang terbatas, yang keberadaannya sangat dibutuhkan oleh umat manusia adalah tanah. Tidak ada negara tanpa tanah dan tanah merupakan benda netral yang akan memiliki makna ketika objek dihuni oleh manusia dengan cara hidup tertentu. Dalam kehidupan manusia, tanah memiliki makna yang sangat penting, karena Kebanyakan kehidupan manusia tergantung pada tanah. Hubungan antara manusia dan tanah tidak hanya memberikan tempat hidup, tetapi juga menyediakan sumber daya untuk kelangsungan hidup manusia. Berdasarkan fakta ini, tanah dalam seumur hidup bagi manusia tidak hanya memiliki nilai ekonomi dan kesejahteraan, tetapi juga mengenai sosial, politik, budaya, psikologis, dan bahkan hankamnas.

Mengingat posisi lahan sebagai faktor produksi yang tetap dan terbatas, hal ini menyebabkan nilai tanah meningkat dari hari ke hari. Negara dalam mengatur mengenai tanah kemudian berkenaan dengan mata pencaharian banyak orang yang mempercayakan pengaturan dan manajemen kepada pemerintah sebagai alat pengorganisasian negara. Pembebasan lahan dilakukan dengan cara musyawarah dan konsensus antara lembaga yang membutuhkan tanah dengan pemegang hak mereka. Penyelenggara pembebasan lahan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Tanah untuk tujuan publik dilakukan dengan memberikan kompensasi Layak dan adil. Dalam Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 menyebutkan akuisisi lahan untuk kepentingan publik di sekitarnya oleh Pemerintah atau pemerintah daerah, salah satunya adalah pembangunan jalan Hambatan gratis (jalan tol). Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol menyatakan "Jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian dari sistem jaringan jalan dan sebagai jalan

⁶ Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum, Jakarta: Prenada Media Group. 2014.hlm.32.

⁷ *Ibid.*133.

nasional yang penggunaannya diperlukan untuk membayar tol ". Jalan reguler itu sendiri dimaksudkan untuk disadari pemerataan pengembangan dan hasil dan keseimbangan batin Pengembangan daerah.

Peraturan tentang perlindungan hukum bagi mereka yang berhak atas hal-hal yang tidak dicapai perjanjian kompensasi dalam pembebasan lahan untuk pengembangan untuk kepentingan publik kemudian diatur dalam beberapa Peraturan. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 73 menjelaskan bahwa Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah ditandatangani Berita Acara hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 ayat (3). Tetapi peraturan presiden ini kemudian dirasakan tidak lagi menjadi dasar hukum karena tidak lagi dapat mengakomodasi dengan baik. Pemerintah kemudian mengeluarkan peraturan baru, yaitu Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang pembebasan lahan untuk implementasi pengembangan untuk keuntungan Umum⁸.

Prosedur untuk pengadaan tanah untuk kepentingan publik sekarang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pelepasan hak itu dilakukan dengan musyawarah antara seseorang dan hak atas tanah yang mereka tempati. Akuisisi lahan adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara tertentu memberikan kompensasi kepada mereka yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang terkait dengan tanah atau dengan pencabutan hak.⁹

Menurut PP No 19 Tahun 2021 bahwa ganti rugi untuk tanah yang digunakan kepentingan atau fasilitas umum nilai ganti ruginya telah ditetapkan dan bersifat final pada saat musyawarah berlangsung sesuai dengan nilai objek tanah pada saat itu. Penetapan lokasipun ditetapkan didalam Peraturan tersebut.

Dalam PP No 19 tahun 2021 menyatakan bahwa dokumen-dokumen yang dibutuhkan dan tata ruang telah ditetapkan juga baik skala kecil maupun skala besar. Selain mengganti kerugian fisik pada PP No 19 tahun 2021 telah ditetapkan untuk mengganti kerugian non fisik pula antara lain kehilangan pekerjaan/bisnis secara adil dan layak. Yang menjadi objek dalam penilaian tanah adalah ruang atas tanah, lalu ruang bawah tanah, tanaman, bangunan dan benda benda yang berkaitan dengan tanah tersebut yang akan dinilai berdasarkan dengan harga pasar. Kemudian, Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk: a. uang; b. tanah pengganti; c. permukiman kembali; d. kepemilikan saham; atau e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak misalnya gabungan dari 2 (dua) atau lebih bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d.

⁸ Dulmuzud, Sinulingga, S., & Pujanggoro, S. (2019). Analisis Penetapan Nilai Pengganti Wajar dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Kota Lhokseumawe. *Jurnal Manajemen Jambi*, Vol. 2 No.1 MEI 2019.hlm.108.

⁹ Fuadi, M. Sosiologi Hukum Kontemporer, Interaksi Kekuasaan, Hukum, dan Masyarakat. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2007.

Komunitas, warga setempat maupun sekitarnya diminta untuk mendukung pembangunan jalan tol Solo-Yogyakarta selama sekitar 35,6 kilometer, yang diproyeksikan untuk melintasi tiga kabupaten, yaitu Boyolali, Karanganyar dan Klaten. Sehingga konstruksi dapat berjalan dengan lancar. Anggota tim persiapan untuk pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan publik di Provinsi Jawa Tengah yang menangani jalan tol Solo-Yogyakarta, ada sekitar 50 desa di Klaten yang akan dilewati oleh pembangunan jalan tol. Kemudian ketika proses pelaksanaan pembebasan lahan dimulai, akan ada tim penilaian tanah independen (penilaian). Tim tersebut bertugas untuk menilai tanah dan bangunan dan tanaman dalam benda tanah yang terkena dampak pembangunan jalan tol. Kemudian dalam melakukan penilaian dengan penilaian tidak hanya bangunan dan tanah yang akan dinilai. Akan tetapi, tanaman yang berada diatas tanah juga menjadi poin-poin yang dinilai. Selain itu, pemerintah juga menilai aspek non-fisik, misalnya potensi kehilangan bisnis, menunggu, menstruasi, dan sebagainya. Tetapi itu tidak selalu merupakan penghuni dan alih-alih dirilis untuk menanam tanaman keras secara instan (baru ditanam setelah sosialisasi) berpartisipasi dalam penilaian, kecuali untuk tanaman musiman. Tim penilai independen memiliki standar sendiri.

Selama waktu ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) tidak mengalami masalah terkait dengan akuisisi lahan. Sebagian besar penduduk juga setuju terkait dengan kompensasi yang ditetapkan. Bapak Sulistiyono selaku Kepala Seksi Pengadaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten mengatakan, bahwa warga benar-benar menerima ganti untung bisa disebut demikian meskipun dalam hukum disebut kompensasi/ganti kerugian.¹⁰ Menurutnya, tanah di Klaten yang terkena dampak proyek konstruksi jalan tol Solo-Jogja adalah tanah yang sangat produktif. ATR/BPN Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan. Pemerintah telah menuangkan dana sebesar Rp 1,7 triliun kepada publik untuk pembebasan lahan Proyek Jalan Tol Solo-Yogyakarta - Yia Yia Kulon Progo. Anggaran telah dicairkan sebagai Uang Ganti Kerugian (UGK) kepada masyarakat yang terkena dampak yang tersebar di empat kabupaten yaitu Karanganyar, Boyolali, Klaten dan Sleman.

Partisipasi masyarakat/warga yang terkena dampak dalam mempersiapkan dan memenuhi kelengkapan file yang diperlukan untuk proses merilis hak juga memainkan peran penting dalam percepatan proses pengadaan tanah untuk proyek jalan tol ini. Di sisi lain, masyarakat juga merasa senang karena kompensasi untuk kompensasi tol solo-yogya yang diterima sangat menarik sehingga dapat meningkatkan standar standar / ekonomi. Sehingga musyawarah berlangsung dengan tertib dan implementasi dari PP No 19 tahun

¹⁰ *Pekan Depan, Warga Klaten Terima Ganti Rugi Tol Solo-Jogja* terdapat dalam <http://republika.co.id/berita/qz3ar7291/pekan-depan-warga-klaten-terima-ganti-rugi-tol-solo-jogja>, diakses tanggal 17 September 2021, pukul 20.00 WIB.

2021 dapat berjalan dengan semestinya tanpa adanya pengurangan maupun penambahan sesuai dengan harga pasar yang telah disepakati baik ganti rugi fisik maupun non fisik bahkan para warga bersedia bergotong royong untuk membantu pembangunan tol tersebut.

Jalan tol ini adalah proyek strategis nasional yang didasarkan pada PP No 19 Tahun 2021 Oleh karena itu, pengadaan tanah Tol Solo-Yogyakarta-YIA Kulon Progo dilakukan oleh pemerintah yang sumber pembiayaannya melalui APBN. Secara umum, implementasi pembebasan lahan untuk proyek jalan tol Solo-Yogyakarta-YIA Kulon Progo telah mencapai kemajuan 26,2 persen.

Penutup

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka penulis menyimpulkan bahwa warga dan masyarakat sekitar telah banyak yang kooperatif dan menerima usulan serta harga yang ditetapkan untuk penggantian lahan mereka yang digunakan untuk jalan tol. Mereka tidak banyak mengeluarkan protes karena protokol dan rapat yang jelas dari pihak pemerintah membuat warga sekitar mengerti akan hal yang akan dilakukan tersebut namun ada pula yang masih mempertanyakan mengenai hak haknya karena kurang puas dengan harga yang diberikan. Hal tersebut dikarenakan Adanya perbedaan pendapat serta keinginan dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian antara pemegang hak yang satu dengan pemegang hak yang lainnya terjadi karena pemilik tanah cenderung mementingkan kepentingan individu atau nilai ekonomis tanah. Namun secara keseluruhan, pemerintah telah adil dan memberikan penjelasan yang sesuai sehingga tidak sampai terjadi keributan dan pertengkaran dengan warga setempat mereka diajak untuk berkontribusi dan diberikan sesuai dengan haknya. Pemerintah juga telah sesuai menjalankan ganti rugi sesuai dengan Peraturan Pemerintah yang berlaku. Untuk itu pembagunan jalan tol solo-jogja seluruh warga yang terdampak mendapatkan penjelasan dan hak yang semestinya didapatkan dan berjalan dengan damai serta lancar.

Saran

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka penulis memberikan saran bahwa dalam musyawarah pemberian ganti rugi hendaknya Pemerintah maupun *stakeholder* (pejabat terkait) sebisa mungkin harus dicapai kata sepakat oleh semua masyarakat dan TOGATOMA (tokoh agama dan tokoh masyarakat) untuk ikut serta membantu memediasi, mensosialisasikan tentang fungsi manfaat dalam pelaksanaan pengadaan dan pembebasan tanah yang akan dipergunakan sebagai kepentingan pembangunan jalan tol, sehingga ganti rugi bisa langsung diterima oleh yang berhak dengan mementingkan asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Daftar Pustaka

Buku

- Fuadi, M. Sosiologi Hukum Kontemporer, Interaksi Kekuasaan, Hukum, dan Masyarakat. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2007.
- Harjanto, B., & Hidayati, W. Konsep Dasar Penilaian Properti Edisi Kedua. Yogyakarta: BPFY Yogyakarta. 2014.
- Iskandar Syah, M. Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum; Upaya Hukum Masyarakat yang Terkena Pembebasan dan Pencabutan Hak. Jakarta: Jala Permata Aksara. 2015.
- Limbong, Bernhard. Pengadaan tanah Untuk Pembangunan (Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum. Jakarta: Margaretha Pustaka. 2011.
- Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum, Jakarta: Prenada Media Group. 2014.
- Murad, Rusmadi, SH, MH. Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan Dalam Praktek. Bandung : Mandar Maju. 2013.
- Soekanto, Soejono. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: UI-Press. 2014.

Jurnal

- Baihaqi, Landasan Yuridis Terhadap Aturan Hukum Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, *International Multidisciplinary Journal*, Vol. II, No. 02 May 2014.
- Dulmuzud, Sinulingga, S., & Pujanggoro, S. (2019). Analisis Penetapan Nilai Pengganti Wajar dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Kota Lhokseumawe. *Jurnal Manajemen Jambi*, Vol. 2 No. 1 Mei 2019.
- Kusuma, Andriawan. Ganti Rugi Tanah Sisa Pada Pembangunan Jalan Tol Bakauheniterbanggi Besar: Akibat Hukum Dan Konflik Pertanahan. *Jurnal Cepalo*. Vol. 3, No. 1, Januari-Juni 2019.
- Putra, J. K., Wulan, S. R., & Usman. (2019). Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Jalan Lingkar Perkantoran-Coastal Road di Kabupaten Penajam Paser Utara. *Jurnal De Jure*, Vol. 11 No. 2, Oktober 2019.
- Suntoro, A. Penilaian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Perspektif HAM. *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 5 No. 1 Mei 2019.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.
- Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Internet

- “Pekan Depan, Warga Klaten Terima Ganti Rugi Tol Solo-Jogja”, <https://republika.co.id/berita/qz3ar7291/pekan-depan-warga-klaten-terima-ganti-rugi-tol-solo-jogja>, diakses tanggal 17 September 2021.

Politik Hukum Lingkungan Hidup dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum Pasca Berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Marojahan JS Panjaitan¹

Abstract

Environmental law politics in using land for public interest development after the issuance of Law no. 11 of 2020 is carried out by taking into a good and healthy environment, as well as providing proper and fair compensation to land owners. Based on this, there are two problems to be researched, namely: how is the politics of environmental law in the development of the public interest after the issuance of Law no. 11 of 2020, and how to resolve legal disputes in the development of environmental-based public interests after the issuance of Law no. 11 of 2020. The research method used is descriptive research, namely by trying to provide an overview or description of the problem to be studied. On that basis, the type of research is normative legal research. Based on the research, it is concluded that the environmental law politics of land use for the development of the public interest after the enactment of the Act. No. 11 of 2020, oriented to the protection and management of a good and healthy environment, by providing appropriate and fair compensation to land owners. Environmental disputes are resolved according to environmental law through mediation and/or the State Administrative Court. In disputes over the provision of compensation, mediation is resolved, and if it is not successful, it is resolved according to civil law. The settlement of criminal law is carried out if in an environmental dispute, as well as in the provision of compensation, a criminal element is found.

Keywords: *environmental law, dispute, compensation.*

Abstrak

Politik hukum lingkungan hidup dalam menggunakan tanah untuk pembangunan kepentingan umum pasca terbitnya UU No. 11 Tahun 2020 dilakukan dengan memperhatikan lingkungan yang baik dan sehat, serta memberi ganti rugi yang layak dan adil kepada para pemilik tanah. Berdasarkan hal tersebut ada dua permasalahan yang hendak diteliti, yakni : bagaimana politik hukum lingkungan hidup pembangunan kepentingan umum pasca terbitnya UU No. 11 Tahun 2020, dan bagaimana menyelesaikan sengketa hukum dalam pembangunan kepentingan umum berbasis lingkungan hidup pasca terbitnya UU No. 11 Tahun 2020. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif, yaitu dengan cara berusaha memberikan gambaran atau uraian mengenai permasalahan yang hendak diteliti. Atas dasar itu, jenis penelitian adalah penelitian hukum normatif. Berdasarkan penelitian disimpulkan bahwa politik hukum lingkungan penggunaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum pasca berlakunya UU. No. 11 Tahun 2020, berorientasi pada perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang baik dan sehat, dengan memberi ganti rugi yang layak dan adil kepada pemilik tanah. Sengketa lingkungan hidup diselesaikan menurut hukum lingkungan melalui mediasi dan/atau Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam sengketa pemberian ganti rugi diselesaikan mediasi, dan apabila tidak berhasil diselesaikan menurut hukum keperdataan. Penyelesaian hukum pidana dilakukan apa bila dalam sengketa lingkungan, maupun dalam pemberian ganti rugi ditemukan unsur pidana.

Kata kunci: *hukum lingkungan, sengketa, ganti rugi.*

Pendahuluan

Kebutuhan manusia akan lingkungan hidup yang baik dan sehat dikategorikan sebagai hak asasi manusia yang wajib dilindungi oleh negara. Dengan demikian, Khalisah Hayatuddin dan Serlika Aprita mengatakan, bahwa secara konstitusi dan hukum hak atas lingkungan yang baik dan sehat merupakan hak asasi manusia yang wajib dilindungi oleh negara.² Di Indonesia hal tersebut diatur dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 dan konsiderans huruf a UU. No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan

¹ Marojahan JS Panjaitan, Sekolah Tinggi Hukum Bandung, e-mail: marojohanpanjaitan541@gmail.com

² Khalisah Hayatuddin dan Serlika Aprita, *Hukum Lingkungan*, Kencana, Jakarta, 2020, hlm.14.

Lingkungan Hidup. Dengan ditempatkannya lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai hak asasi manusia yang wajib dilindungi oleh negara, maka Muhamad Sadi Is mengatakan, bahwa lingkungan hidup Indonesia harus dilindungi dan dikelola dengan baik.³

Salah satu upaya dalam memberi lingkungan hidup yang baik dan sehat kepada masyarakat adalah melalui penegakan hukum lingkungan hidup. Hal tersebut sesuai dengan yang dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata.⁴ Sri Sundari Rangkuti juga mengatakan, bahwa penegakan hukum merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum lingkungan yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan (atau ancaman) sarana administratif, kepidanaan, dan keperdataan.⁵ Begitu juga dengan Muhammad Sood mengatakan, bahwa dalam penegakan hukum pemerintah menggunakan hukum sebagai sebuah sistem dalam mengubah perilaku manusia agar memiliki kesadaran melindungi dan melestarikan lingkungan hidup.⁶

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, penegakan hukum lingkungan hidup dilakukan dalam upaya mewujudkan nilai-nilai yang terkandung dalam hukum lingkungan hidup. Pendapat ini tidak terlepas dari keadaan lingkungan hidup yang banyak rusak dalam pelaksanaan program pembangunan untuk kepentingan umum. Padahal, dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2012 Jo Pasal 1 angka 7 PP. No.19 Tahun 2021 telah dikatakan, bahwa pembangunan kepentingan umum bertujuan mewujudkan kemakmuran bagi masyarakat. Namun, dalam pembangunan kepentingan umum tersebut wajib memperhatikan ketentuan Pasal 1 angka 10 UU No. 2 Tahun 2012 Jo Pasal 1 angka 12 PP No. 19 Tahun 2021. Dikatakan demikian, sebab seperti dikatakan oleh Sugianto-Leliya, bahwa banyaknya kasus-kasus pertanahan akibat sengketa dan konflik berpotensi terhadap timbulnya gejala/kerawanan sosial yang sebagian berasal dari masa lalu, yang dapat menghambat program pembangunan secara umum dan pemenuhan akses keadilan terhadap sumber-sumber ekonomi masyarakat secara khusus.⁷ Dalam hal ini, sengketa dalam pertanahan tersebut tidak saja berpotensi menyebabkan rusaknya lingkungan hidup, juga dapat menghambat proses pembangunan secara umum dan pemenuhan akses keadilan terhadap sumber-sumber ekonomi masyarakat secara khusus. Kasus pertanahan itu misalnya terjadi dalam pembebasan tanah proyek tol Cisumdawu (Cileunyi-Sumendang-Dawuan), di antaranya adalah Putusan Pengadilan Negeri Bale Bandung No.

³ Muhamad Sadi Is, "Kepastian Hukum Terhadap Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia Kajian Putusan Nomor 24/Pdt.G/2015/PN.Plg", *Jurnal Yudisial*, Edisi Vol. 13 No. 3, Desember 2020, hlm. 317.

⁴ Muhammad Sood, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm. 379.

⁵ Muhamad Erwin, *Hukum Lingkungan Sistem Kebijakan Lingkungan Hidup*, Cetakan Kelima-Revisi, PT. Refika Aditama, Bandung, 2019, hlm.167.

⁶ *Ibid.*

⁷ Sugianto-Leliya, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Sebuah Analisis dalam Perspektif Hukum & Dampak terhadap Perilaku Ekonomi Masyarakat)*, Deepublish, Yogyakarta, 2017, hlm. 62.

234/Pdt.G/2017/PN.Blb, dan Putusan Pengadilan Negeri Bale Bandung No. 146/Pdt.G/2019/PN.Blb. Dalam pembebasan tanah proyek pembangunan Rel Kreta Api Cepat Jakarta - Bandung juga menimbulkan banyak kasus, di antaranya adalah Putusan Pengadilan Negeri Bandung Nomor 385/Pdt.G/2019/PN.Bdg dan Putusan Mahkamah Agung No. 473K/Pdt/2018.

Khusus dalam mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat dalam pembangunan kepentingan umum, Nomensen Sinamo mengatakan, bahwa pembangunan tidak selalu menghadirkan dampak positif, tetapi juga menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan.⁸ Dikatakan demikian, sebab tanpa disadari dalam proses pembangunan kepentingan umum banyak terjadi kerusakan lingkungan hidup. Padahal, seperti dikatakan oleh Pan Mohamad Faiz, bahwa pembangunan haruslah mampu untuk menjaga keutuhan fungsi dan tatanan lingkungan, sehingga sumber daya alam yang ada dapat senantiasa tersedia guna mendukung kegiatan pembangunan baik untuk masa sekarang maupun masa yang akan datang.⁹ Muhamad Sadi Is juga mengatakan, bahwa pengelolaan lingkungan hidup juga harus dapat memberikan kemanfaatan ekonomi, sosial, dan budaya yang dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian, demokrasi lingkungan, desentralisasi, serta pengakuan dan penghargaan terhadap kearifan lokal dan kearifan lingkungan.¹⁰

Dahulu, ketentuan hukum untuk pembangunan kepentingan umum, adalah UU. No. 2 Tahun 2012. Namun, seiring dengan terbitnya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, sebagian dari UU No. 2 Tahun 2012 diubah dalam BAB VIII, Pengadaan Tanah, UU. No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Oleh karena itu, menggunakan UU. No. 2 Tahun 2012 ini harus memperhatikan UU. No. 11 Tahun 2020 berikut berbagai peraturan pelaksanaannya. Sebab, dengan terbitnya UU. No. 11 Tahun 2020, beberapa Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan UU No. 2 Tahun 2012 juga diganti dengan yang baru. Hal tersebut sesuai Pasal 140 PP No. 19 Tahun 2021, bahwa tahapan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum yang sedang berlangsung sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 penyelesaiannya dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Pemerintah ini. Hal itu diperkuat dalam Pasal 142 PP No. 19 Tahun 2021 yang mencabut Perpres. No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum berikut seluruh perubahannya.

Selain ketentuan hukum di atas, patut pula diperhatikan ketentuan hukum lingkungan hidup, seperti UU. No. 32 Tahun 2009, sebagaimana sebagian telah diubah dalam Paragraf 3, Persetujuan Lingkungan, Pasal 21 dan 22 UU. No. 11 Tahun 2020, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup beserta peraturan perundang-undangan lainnya yang bertalian dengan pembangunan kepentingan umum.

⁸ Nomensen Sinamo, *Pokok-pokok Hukum Lingkungan*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2018, hlm. 43.

⁹ Pan Mohamad Faiz, "Perlindungan terhadap Lingkungan dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Edisi Vol. 13 No. 4, Desember 2016, hlm.774.

¹⁰ Muhamad Sadi Is, *op.cit.*, hlm. 316.

Hadirnya UU No. 11 Tahun 2020 berikut peraturan pelaksanaannya berdampak pada politik hukum pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam hal ini, ada persoalan yang hendak diteliti, yakni: pertama, bagaimana politik hukum lingkungan hidup pembangunan kepentingan umum pasca terbitnya UU No. 11 Tahun 2020, dan kedua, bagaimana menyelesaikan sengketa hukum dalam pembangunan kepentingan umum berbasis lingkungan hidup pasca terbitnya UU No. 11 Tahun 2020.

Rumusan Masalah

Berdasarkan hal tersebut dalam penulisan ini ada dua persoalan yang hendak diteliti, yakni:

1. Bagaimana politik hukum lingkungan hidup pembangunan kepentingan umum pasca terbitnya UU No. 11 Tahun 2020?
2. Bagaimana menyelesaikan sengketa hukum dalam pembangunan kepentingan umum berbasis lingkungan hidup pasca terbitnya UU No. 11 Tahun 2020.

Metode Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian ini, spesifikasi penelitiannya adalah penelitian deskriptif, yaitu dengan cara berusaha memberikan gambaran atau uraian mengenai permasalahan di dalam penelitian ini. Atas dasar itu, jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Data yang diteliti adalah data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tertier. Bahan tersebut selanjutnya diolah dan dianalisis secara kualitatif berwujud kata-kata dan tidak berwujud angka-angka.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Politik Hukum Lingkungan Hidup Pembangunan Kepentingan Umum Pasca Terbitnya UU No. 11 Tahun 2020

Menurut Padmo Wahjono, bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggaraan negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.¹¹ Mahfud MD juga mengatakan, bahwa politik hukum itu adalah merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam mencapai tujuan negara.¹² Dalam kaitannya dengan politik hukum pembangunan lingkungan hidup yang baik dan sehat, hal itu dilakukan melalui usaha membentuk, melaksanakan, dan mengubah hukum lingkungan hidup. Ketiga hal ini dilakukan secara simultan dan terintegrasi satu dengan yang lain. Sebab, tanpa pembangunan hukum itu tidak ada

¹¹ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 160.

¹² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 1.

manfaatnya bagi kehidupan manusia.¹³ Oleh karena itu, di dalam politik hukum lingkungan hidup, disusun pelbagai kebijakan yang berorientasi pada perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana disebut dalam Pasal 22 Paragraf 3, Persetujuan Lingkungan Hidup, UU. No. 11 Tahun 2020. Jika dalam pembangunan kepentingan umum terjadi kerusakan lingkungan hidup, maka itu merupakan pelanggaran hukum, yakni pelanggaran terhadap Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 Jo UU. No. 32 Tahun 2009 Jo UU No 11 Tahun 2020.

Menurut Aditia Syaprillah, bahwa dalam penegakan hukum lingkungan diperlukan kemampuan aparaturnya penegak hukum dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, yang pendekatannya dilakukan melalui hukum administratif, pidana dan perdata.¹⁴ Tentang kemampuan aparaturnya penegak hukum lingkungan hidup menegakkan hukum lingkungan sangatlah penting, agar nilai-nilai dalam melindungi lingkungan hidup yang baik dan sehat bisa terwujud. Sebab, tanpa didukung oleh penegak hukum yang baik, nilai-nilai yang terkandung dalam hukum lingkungan hidup tidak bisa diwujudkan.

Salah satu penegak hukum yang mempunyai arti penting dalam mewujudkan nilai-nilai yang diperjuangkan dalam hukum lingkungan hidup adalah badan peradilan yang merdeka sebagaimana disebut dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 Jo Pasal 1 ke-1 UU. No. 48 Tahun 2009. Badan peradilan itu merdeka dalam menegakkan hukum dan keadilan.¹⁵ Hal itu dilakukan agar dalam penegakan hukum lingkungan tersebut mampu memberi lingkungan hidup yang baik dan sehat kepada semua orang.

Selain kemampuan penegak hukum, masyarakat juga dituntut untuk mematuhi nilai-nilai yang tercantum dalam hukum lingkungan hidup. Dalam hal, masyarakat dituntut untuk mematuhi nilai-nilai yang terkandung dalam hukum lingkungan. Dengan demikian, politik hukum lingkungan pasca terbitnya UU No. 11 Tahun 2020, tidak hanya menunjuk kepada aparat penegak hukum lingkungan hidup, tetapi masyarakat juga diajak mematuhi hukum lingkungan hidup. Keduanya haruslah bahu membahu dalam menciptakan lingkungan yang baik dan sehat bagi masyarakat.

Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Akibat Penggunaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum

Dalam pembangunan kepentingan umum, pertama-tama harus memahami apa yang disebut dalam huruf b konsiderans UU No. 2 Tahun 2012 Jo Pasal 1 angka 2 UU. No. 2 Tahun 2012, bahwa dalam pengadaan tanah wajib memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Putri Lestari kemudian mengatakan, bahwa dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum pada hakekatnya harus dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU No. 2

¹³ Marojahan JS Panjaitan, *Pembentukan & Perubahan Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945: Sebagai Bahan Ajar Ilmu Perundang-Undangan dan Perancangan Undang-Undang*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2017, hlm. 233.

¹⁴ Aditia Syaprillah, "Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan", *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, Edisi Vol. 1 No. 1, Oktober 2016, hlm. 101.

¹⁵ Marojahan JS Panjaitan, *Membangun Badan Peradilan yang Beradab, Berbudaya, dan Berkeadilan Menurut Teori, Praktik, dan UUD 1945*, Cetakan Pertama, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2018, hlm. 49.

Tahun 2012, dengan menekankan pada penggunaan asas kemanusiaan dan keadilan.¹⁶ Sebab, seperti dikatakan oleh Hardianto Djanggih- Salle, bahwa makna dari kepentingan umum tidak berpotensi menjadikan rakyat sengsara tetapi bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.¹⁷ Dalam arti, bahwa pembangunan untuk kepentingan umum tersebut memberi kebahagiaan untuk masyarakat. Atas dasar itulah Rahayu Subekti mengatakan, bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum penanganannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dan dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia serta prinsip penghormatan terhadap hak yang sah atas tanah.¹⁸

Perlunya diketahui siapa pemilik tanah dan/atau pihak yang menguasai tanah, sesuai Pasal 8 BAB VIII Bagian Kedua, Pasal 123 UU No. 11 Tahun 2020, bahwa semua pihak yang terlibat dalam pemberian ganti rugi wajib mematuhi semua kesepakatan dalam pelepasan hak atas tanah yang dibebaskan. Hal itu diperlukan dalam kerangka menghindarkan terjadinya konflik kepemilikan tanah dan sengketa lingkungan hidup yang dikhawatirkan dapat menghambat proses pembangunan dikemudian hari. Selain itu, dalam pembangunan kepentingan umum perlu dipedomani ketentuan Pasal 7 ayat (1) e dan ayat (6) BAB VIII Bagian Kedua Pasal 123 UU No. 11 Tahun 2020 yang antara lain mengatakan, bahwa Dokumen Perencanaan pengadaan tanah disusun berdasarkan studi kelayakan mencakup dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari pengadaan tanah dan pembangunan. Sesuai Pasal 7 ayat (6) BAB VIII Bagian Kedua Pasal 123 UU No. 11 Tahun 2020, hal itu dilakukan untuk menghasilkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau dokumen lingkungan hidup lainnya. Hal itu ditegaskan Kembali dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, bahwa setiap rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang berdampak terhadap Lingkungan Hidup wajib memiliki Amdal, UKL-UPL, atau SPPL. Ketentuan hukum ini wajib dipatuhi dalam menghindarkan sengketa lingkungan, yakni konflik dan perbedaan pendapat antara entitas-entitas yang menjadi bagian dari hukum lingkungan ketika hak dan kepentingan mereka dilanggar atau diancam dilanggar.¹⁹ Y. Eko Haryanto mengatakan, bahwa sengketa adalah perselisihan yang terjadi di antara para pihak yang berbeda kepentingan, yang penyelesaiannya dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan.²⁰ Dalam hal ini, timbulnya sengketa di antara dua pihak yang berbeda

¹⁶ Putri Lestari, "Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum di Indonesia Berdasarkan Pancasila", *SIGn Jurnal Hukum*, Edisi Vol. 1 No. 2, Maret 2020, hlm. 78

¹⁷ Hardianto Djanggih dan Salle, "Aspek Hukum Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Pandecta*, Edisi Vol. 12 No. 2, Desember 2017, hlm.170.

¹⁸ Rahayu Subekti, "Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Yustisia*, Edisi Vol. 5 No. 2, Mei – Agustus 2016, hlm. 384.

¹⁹ A'an Efendi, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 35.

²⁰Y. Eko Haryanto, Penyelesaian Sengketa Penetapan Ganti Rugi Tanah Untuk Pembangunan Jalur Kereta Cepat Jakarta Bandung Di Kabupaten Karawang, *Jurnal PALAR(Pakuan Law Review*, Volume 06, Nomor 02, Juli-Desember 2020, hlm.156.

kepentingan, oleh karena ada hak yang dilanggar. Sengketa tersebut tidak boleh dibiarkan, dan harus diselesaikan menurut hukum dalam menghindarkan main hakim sendiri.

Sesuai Pasal 84 UU No. 32 Tahun 2009, secara sukarela penyelesaian sengketa lingkungan dapat dilakukan di luar pengadilan dan di pengadilan. Penyelesaian di pengadilan dilakukan jika penyelesaian di luar pengadilan tidak berhasil, yang kewenangan penyelesaiannya diberikan kepada Peradilan Tata Usaha Negara. Hal tersebut juga diakui dalam *International Association of Supreme Administrative Jurisdictions (IASAJ)*.²¹ Terkait dengan ganti rugi, penyelesaiannya dapat ditempuh dengan mediasi, dan melalui pengadilan hukum keperdataan. Ketika dalam sengketa pembangunan kepentingan umum tersebut ditemukan unsur pidana, penyelesaiannya dilakukan melalui pendekatan hukum pidana.

Pola penyelesaian sengketa lingkungan dengan memberi ganti rugi yang layak dan adil kepada para pemilik tanah dilakukan dengan tujuan agar pembangunan kepentingan umum tersebut memberi kebahagiaan bagi masyarakat, serta tidak menimbulkan masalah lingkungan hidup dan kepemilikan dikemudian hari. Prinsip ini sesuai dengan konsep negara kebahagiaan sebagaimana dibangun berdasarkan UUD 1945.²² Konsep negara kebahagiaan sebagaimana dibangun berdasar UUD 1945 juga selaras dengan program pembangunan, *Sustainable Development Goals (SDGs)*, 21 Oktober 2015, yang digagas oleh masyarakat internasional sebagai pengganti dari *Millienium Development Goals (MDGs)*. Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam SDGs adalah untuk menciptakan kebahagiaan bagi manusia di manapun di atas bumi ini. Selain itu, teknologi digital yang berkembang begitu pesat juga didesain dalam mewujudkan kebahagiaan bagi manusia.²³

Konsep negara kebahagiaan ini memang belum begitu populer di Indonesia. Namun, seiring dengan program pembangunan berkelanjutan yang digagas oleh masyarakat internasional dalam SDGs, serta pengembangan teknologi digital yang di arahkan untuk membahagiakan manusia, konsep negara kebahagiaan ini haruslah dikembangkan di Indonesia. Konsep negara kebahagiaan ini merupakan bentuk evolusi dari negara kesejahteraan, sebagaimana dahulu banyak diperbincangkan oleh para ahli di Indonesia. Demikian juga dengan penyelesaian sengketa yang timbul dalam penggunaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum pasca berlakunya UU. No. 11 Tahun 2020, dilakukan dalam mewujudkan kebahagiaan bagi manusia. Dalam arti, bahwa penggunaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum tersebut tidak boleh menyengsarakan hidup manusia, dan menyebabkan manusia kehilangan kesempatan untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

²¹ A'an Efendi, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan.... op.cit.*, hlm. 19.

²² Marojahan JS Panjaitan, *Politik Hukum Membangun Negara Kebahagiaan Pada Era Revolusi Industri 4.0 dan Society 5.0.*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2020, hlm. 20.

²³ *Ibid.* hlm xi. Lihat pula Marojahan JS Panjaitan, *Politik, Hak Asasi Manusia, Dan Demokrasi Dalam Bingkai Negara Kesejahteraan Dan Kebahagiaan Menurut UUD 1945*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2018, hlm. 204.

Penutup

Berdasarkan uraian di atas dapat diberi kesimpulan dan saran-saran sebagai berikut: *Pertama*, Bahwa politik hukum lingkungan penggunaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum pasca berlakunya UU. No. 11 Tahun 2020, berorientasi pada perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang baik dan sehat, dengan memberi ganti rugi yang layak dan adil kepada pemilik tanah. *Kedua*, Bahwa sengketa lingkungan hidup diselesaikan menurut hukum lingkungan melalui mediasi dan/atau Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam sengketa pemberian ganti rugi diselesaikan mediasi, dan apabila tidak berhasil diselesaikan menurut hukum keperdataan. Penyelesaian dengan hukum pidana dilakukan jika dalam pembangunan kepentingan umum tersebut ditemukan unsur pidana.

Saran yang dapat diberikan dalam penelitian ini yaitu: *Pertama*, dalam penggunaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum haruslah berorientasi pada perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. *Kedua*, sengketa yang terjadi dalam pembangunan kepentingan umum diselesaikan menurut hukum, agar nilai-nilai yang terkandung dalam hukum lingkungan dapat diwujudkan.

Daftar Pustaka

Buku

- Efendi, A'an, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.
- Erwin, Muhamad, *Hukum Lingkungan Sistem Kebijakan Lingkungan Hidup*, Cetakan Kelima-Revisi, PT. Refika Aditama, Bandung, 2019.
- Hayatuddin, Khalisah dan Aprita, Serlika., *Hukum Lingkungan*, Kencana, Jakarta, 2020.
- Husin, Sukanda, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Edisi Revisi, Jakarta, Sinar Grafika, 2020.
- MD, Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Panjaitan, Marojahan JS, *Pembentukan & Perubahan Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945: Sebagai Bahan Ajar Ilmu Perundang-Undangan dan Perancangan Undang-Undangan*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2017.
- , *Membangun Badan Peradilan yang Beradab, Berbudaya, dan Berkeadilan Menurut Teori, Praktik, dan UUD 1945*, Cetakan Pertama, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2018.
- , *Politik, Hak Asasi Manusia, Dan Demokrasi Dalam Bingkai Negara Kesejahteraan Dan Kebahagiaan Menurut UUD 1945*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2018.
- , *Politik Hukum Membangun Negara Kebahagiaan Pada Era Revolusi Industri 4.0 dan Society 5.0.*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2020.
- Sinamo, Nomensen, *Pokok-pokok Hukum Lingkungan*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2018.
- Sood, Muhammad, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019.
- Sugianto dan Leliya, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Sebuah Analisis dalam Perspektif Hukum & Dampak terhadap Perilaku Ekonomi Masyarakat)*, Deepublish, Yogyakarta, 2017.

Wahjono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Jurnal

Djanngih, Hardianto dan Salle, "Aspek Hukum Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Pandecta*, Edisi Vol. 12 No. 2, Desember, 2017.

Faiz, Pan Mohamad, "Perlindungan terhadap Lingkungan dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*", Edisi Vol. 13 No. 4, Desember, 2016.

Haryanto, Y. Eko., "Penyelesaian Sengketa Penetapan Ganti Rugi Tanah Untuk Pembangunan Jalur Kereta Cepat Jakarta Bandung Di Kabupaten Karawang", *Jurnal PALAR (Pakuan Law Review)*, Vol. 06, No. 02, Juli-Desember, 2020.

Is, Muhamad Sadi, "Kepastian Hukum Terhadap Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia Kajian Putusan Nomor 24/Pdt.G/2015/PN.Plg", *Jurnal Yudisial*, Edisi Vol. 13 No. 3, Desember, 2020.

Lestari, Putri, "Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum di Indonesia Berdasarkan Pancasila", *SIGn Jurnal Hukum*, Edisi Vol. 1 No. 2, Maret, 2020.

Subekti, Rahayu, "Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Yustisia*, Edisi Vol. 5 No. 2, Mei - Agustus, 2016.

Syaprillah, Aditia, "Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan", *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, Edisi Vol. 1 No. 1, Oktober, 2016.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5059.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5068.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5076.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5280.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Kepentingan untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6631.

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6634.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012, Nomor 156.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Agung No. 473 K/Pdt/2018 tentang Ganti Kerugian atas Proyek Pembangunan Trase Kereta Cepat Jakarta - Bandung.

Putusan Pengadilan Negeri Bale Bandung No. 146/Pdt.G/2019/PN.Blb tentang Perbuatan Melawan Hukum Ganti Rugi Pembebasan Tanah Proyek Pembangunan Tol Cisumdawu, 06 November 2019.

Putusan Pengadilan Negeri Bale Bandung Nomor 234/Pdt.G/2017/PN.Blb tentang Perbuatan Melawan Hukum Ganti Rugi Pembebasan Tanah Proyek Pembangunan Tol Cisumdawu, 03 Juli 2018.

Putusan Pengadilan Negeri Bandung Nomor 385/Pdt.G/2019/PN.Bdg tentang Ganti Kerugian terhadap Tanah yang Terdampak Trase Kereta Cepat Jakarta-Bandung, 03 Desember 2019.

Penguatan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

Yasminingrum¹

Abstract

Increased exploitation of natural resources results in poor environmental quality. The poor quality of the environment is caused by industrial waste resulting from excessive exploitation of natural resources. Utilization of natural resources that is only based on land based on land use permits is a source of conflict and damage to natural resources. This is because the licensing policy is not part of the policy for monitoring the implementation of environmental management, but the licensing policy is only an instrument to determine the status and function of industrial activities in the field without the support of effective supervision in environmental management. To strengthen administrative law in environmental management, it is carried out through the substance of Law no. 32 of 2009 concerning Environmental Protection and Management in order to support environmentally sustainable development.

Keywords: *Administrative Law, Management, Environment*

Abstrak

Meningkatnya eksploitasi pada sumber daya alam berakibat pada buruknya kualitas lingkungan. Buruknya kualitas lingkungan diakibatkan oleh limbah industri hasil dari mengeksploitasi sumber daya alam secara berlebihan. Pemanfaatan sumber daya alam yang hanya berbasis pada lahan berdasarkan izin pemanfaatan lahan menjadi sumber terjadinya konflik dan kerusakan sumber daya alam. Hal ini dikarenakan kebijakan perizinan tidak menjadi bagian dari kebijakan pengawasan pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, melainkan kebijakan perizinan hanya menjadi instrument untuk menentukan status dan fungsi kegiatan industri di lapangan tanpa didukung adanya pengawasan yang efektif dalam pengelolaan lingkungan hidup. Untuk memperkuat hukum administrasi dalam pengelolaan lingkungan hidup dilakukan melalui substansi Undang Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup guna menjujung pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan.

Kata Kunci: *Hukum Administrasi, Pengelolaan, Lingkungan Hidup*

Pendahuluan

Peningkatan kesejahteraan masyarakat suatu negara adalah dengan melaksanakan pembangunan. Pembangunan adalah rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*).²

Melaksanakan pembangunan dengan menggunakan teknologi bidang industri akan mempercepat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, namun disisi lain akan mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup akibat mengeksploitasi sumber daya alam secara berlebihan. Hal ini merupakan ancaman terhadap sumber daya alam apabila tidak segera ditangani dan dikelola untuk menjaga kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Merujuk pendapat Kartodihardjo, bahwa meningkatnya pembangunan ekonomi serta pesatnya pertumbuhan jumlah penduduk ditambah dengan ancaman perubahan iklim membawa tekanan beban luar biasa berat terhadap ketersediaan lahan dan sumber

¹ Yasminingrum, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang

² Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi Dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hlm 4

daya alam serta sumber daya air dan energi, sehingga jelas semua mengancam pertumbuhan Produk Domesti Bruto (PDB) Indonesia.³

Perekonomian Negara Kesatuan Republik Indonesia pada dasarnya tergantung dari sumber daya alam, dengan terkurasnya sumber daya alam secara berlebihan dan tidak terkendali akan semakin mendegradasi sumber daya alam, bila eksploitasi sumber daya alam terus berlanjut tanpa terkendali, yang mengakibatkan fungsi daya dukung dan lingkungan hidup akan terus merosot yang pada gilirannya akan berpengaruh pada merosotnya perekonomian.

Negara Indonesia sebagai negara agraris sangat rentan terhadap dampak perubahan iklim seperti masalah yang sedang dihadapi yaitu adanya faktor pemanasan global. Pemanasan global akibat dari emisi gas rumah kaca, dimana Negara Indonesia termasuk negara pelepas dan penyumbang emisi gas rumah kaca, yang salah satunya berasal dari emisi kehuatanan.

Cara pandang dan akibat pola pikir pembangunan yang bersifat sektoral dan reduksionis terhadap fungsi kekayaan alam suatu negara merupakan awal penyebab rusaknya sumber daya alam. Dengan memperlakukan sumber daya alam semata-mata sebagai komoditas ekonomi, maka para pelaku usaha, pelaku pembangunan, pelaku administrasi negara tidak peduli dan tidak menghargai akan adanya keterbatasan sumber daya alam dan daya dukung lingkungan.

Mendasarkan pendapat Absori, bahwa manusia adalah bagian integral dari alam kehidupan, yaitu bagian alam bumi (biosfer), sehingga perilaku perusakan dan pencemaran pada sebagian bumi pada suatu negara dipandang perilaku yang tidak etis.⁴ Keberadaan makhluk hidup dijamin apabila kepunahan sumber daya alam di bumi dicegah dan dihindari. Sumber daya alam dipandang sebagai sesuatu yang mempunyai hak hidup seperti juga manusia, karena semuanya merupakan ciptaan Tuhan.⁵

Upaya mengatasi berbagai persoalan lingkungan hidup sudah dilakukan jauh-jauh hari, namun bersamaan dengan kesadaran untuk mengatasi persoalan lingkungan hidup semakin kuat pula perilaku eksploitatif yang menjadikan problem lingkungan hidup semakin tidak berujung. Untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup diperlukan hukum administrasi sebagai garda terdepan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Rumusan Masalah

Berdasarkan pada permasalahan tersebut di atas, maka permasalahan dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kewenangan pemerinth dalam pengelolaan lingkungan hidup?
2. Bagaimanakah penguatan hukum administrasi dalam pengelolaan lingkungan hidup?

³ Hariadi Kartodihardjo, *Dibalik Krisis Ekosistem, Pemikiran Tentang Kebutuhan dan Lingkungan Hidup*, LP3ES, Jakarta, 2017, hlm. xxv1.

⁴ Absori, *Penegakan Hukum Lingkungan Dan Antisipasi Dalam Era Perdagangan Bebas*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2000, hlm. 4.

⁵ Shalihudin Djalal Tanjung, *Industrialisasi Dan Lingkungan Hidup dalam Perspektif Biologis dalam Teologi Industri*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 1995, hlm. 136.

Metode Penelitian Dan Pembahasan

Dalam penulisan karya ilmiah ini, menggunakan spesifikasi penelitian deskriptif yaitu memberikan gambaran tentang suatu masalah yang berkembang dengan suatu gagasan kreatif yang akan dijadikan sebagai solusi yang inovatif melalui suatu kebijakan. Data yang diperlukan dalam penulisan ini adalah hal-hal yang berkaitan dengan suatu pemikiran tentang penguatan hukum administrasi dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Penulisan karya ilmiah ini menggunakan metode kepustakaan sebagai metode untuk mengumpulkan data dengan melakukan kegiatan membaca dan menelaah literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang dikemukakan. Bahan literatur ini dijadikan sebagai bahan untuk melengkapi agar penulisan karya ilmiah ini lebih dalam dan obyektif.

Analisa data dalam penulisan karya ilmiah ini adalah menggunakan metode deskriptif kualitatif yaitu suatu metode yang digunakan untuk membuat gambaran sistematis mengenai hubungan antara fenomena yang menjadi obyek penyelidikan dan hasilnya tidak dinyatakan dengan angka dan kualitatif yang merupakan analisa data dengan analisis kualitatif. Penulisan karya ilmiah ini terdiri dari pendahuluan, rumusan masalah, metode penelitian dan pembahasan serta penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

Negara adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya.⁶ Penyelenggara Negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.⁷ Negara berdasarkan atas hukum harus didasarkan atas hukum yang baik dan adil. Merujuk pendapat Marbun, bahwa hukum yang baik adalah hukum yang demokratis yang didasarkan atas kehendak rakyat sesuai dengan kesadaran hukum rakyat, sedangkan hukum yang adil adalah hukum yang sesuai dan memenuhi maksud dan tujuan setiap hukum, yaitu keadilan.⁸

Konsep negara hukum mulai berkembang sejak akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20. Di Eropa Barat Kontinental dikembangkan oleh Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl dengan menggunakan istilah *Rechtsstaat*, sedangkan di Negara-negara Anglo Saxon oleh A.V Dicey digunakan istilah *Rule of Law*.

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan kepada undang-undang yang memberikan jaminan terhadap hak dasar rakyat. Pernyataan negara hukum telah diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 "Negara Indonesia adalah Nngara hukum". Pengertian negara termasuk di dalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga negara lain yang dalam melaksanakan tugasnya dilandasi oleh hukum dan dipertanggungjawabkan secara hukum.

Salah satu prinsip utama yang menjadi dasar dalam menyelenggarakan pemerintahan dan kenegaraan adalah azas legalitas. Berdasarkan pada prinsip azas legalitas tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Di dalam

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2017, hlm 17.

⁷ Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1995, hlm 20-21.

⁸ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm6

Hukum Administrasi Negara, kewenangan yang terpenting adalah kewenangan atribusi, kewenangan delegasi dan kewenangan mandat.

Menurut Ridwan dan Sudradjat, bahwa kewenangan pemerintahan dalam hal ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.⁹

Tugas dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah diatur dalam Bab IX pasal 63, yaitu:

- (1) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup Pemerintah bertugas dan berwenang:
 - a. Menetapkan kebijakan nasional;
 - b. Menetapkan norma dasar, standar, prosedur, dan kriteria;
 - c. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH nasional;
 - d. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai KLHS;
 - e. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai amdal dan UKL-UPL;
 - f. Menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam nasional dan emisi gas rumah kaca;
 - g. Mengembangkan standar kerja sama;
 - h. Mengkoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
 - i. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai sumber daya alam hayati dan non hayati, keanekaragaman hayati, sumber daya genetic, dan keamanan hayati produk rekayasa genetik;
 - j. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai pengendalian dampak perubahan iklim dan perlindungan ozon;
 - k. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai B3, limbah, serta limbah B3;
 - l. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai perlindungan lingkungan laut;
 - m. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas batas Negara;
 - n. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan nasional, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah;
 - o. Melakukan dan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan;
 - p. Mengembangkan dan menerapkan instrument lingkungan hidup;
 - q. Mengkoordinasikan dan memfasilitasi kerjasama dan penyelesaian perselisihan antar daerah serta penyelesaian sengketa;
 - r. Mengembangkan dan melaksanakan kebijakan pengelolaan pengaduan masyarakat;
 - s. Menetapkan standar pelayanan minimal;

⁹ H. Juniarso Ridwan, Sudradjat, Achmad Sodik, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Layanan Publik*, Nuasa Cendikia, Bandung, 2014, hlm. 136.

- t. Menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan local, dan hak hokum masyarakat adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
 - u. Mengelola informasi lingkungan hidup nasional;
 - v. Mengkoordinasikan, mengembangkan, dan menyosialisasikan pemanfaatan tehnologi ramah lingkungan hidup;
 - w. Memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;
 - x. Mengembangkan sarana dan standar laboratorium lingkungan hidup;
 - y. Menerbitkan izin lingkungan;
 - z. Menetapkan wilayah ekoregion; dan
 - aa. Melakukan penegakan hukum lingkungan hidup.
- (2) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pemerintah privinsi bertugas dan berwewenang:
- a. Menetapkan kebijakkan tingkat propinsi;
 - b. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai KLHS tingkat provinsi;
 - c. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH propinsi;
 - d. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai amdal dan UKL-UPL;
 - e. Menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat propinsi;
 - f. Mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan;
 - g. Mengkoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas kabupaten/kota;
 - h. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota;
 - i. Melakukan dan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan dibidang lingkungan hidup dan pengelolaan lingkungan hidup;
 - j. Mengembangkan dan menerapkan instrument lingkungan hidup;
 - k. Mengkoordinasikan dan memfasilitasi kerjasama dan penyelesaian perselisihan antarkabupaten/antarkotah serta penyelesaian sengketa;
 - l. Melakukan pembinaan bantuan teknis dan pengawasan kepada kabupaten/kota di bidang program dan kegiatan;
 - m. Melaksanakan standar pelayanan minimal;
 - n. Menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hokum adat yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat propinsi;;
 - o. Mengelola informasi lingkungan hidup tingkat propinsi;
 - p. Mengembangkan dan menyosialisasikan pemanfaatan tekbologi ramah lingkungan hidup;
 - q. Memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;
 - r. Menerbitkan izin lingkungan;
 - s. Melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat propinsi.

- (3) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah kabupaten/kota bertugas dan berwenang :
- a. Menetapkan kebijakan tingkat kabupaten/kota;
 - b. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai KLHS tingkat kabupaten/kota;
 - c. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH kabupaten/kota;
 - d. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai amdal dan UKL-UPL;
 - e. Menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat kabupaten/kota;
 - f. Mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan;
 - g. Mengembangkan dan menerapkan instrument lingkungan hidup;
 - h. Memfasilitasi penyelesaian sengketa;
 - i. Melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan;
 - j. Melaksanakan standar pelayanan minimal;
 - k. Menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan local, dan hak masyarakat adat hukum adat yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota;;
 - l. Mengelola informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota;
 - m. Mengembangkan dan melaksanakan kebijakan system informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota;
 - n. Memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;
 - o. Menerbitkan izin lingkungan;
 - p. Melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota.

Pengelompokan dan pengklasifikasian azas-azas hukum lingkungan hidup telah dirinci dalam Pasal 2 Undang Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan Azas-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) berdasarkan sifat, karakteristik dan kekuatan mengikatnya, yaitu sebagai berikut :

1. Azas hukum yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup:
 - a. Azas tanggung jawab Negara;
 - b. Kelestarian dan keberlanjutan;
 - c. Keserasian dan keseimbangan;
 - d. Keterpaduan; manfaat
 - e. Kehati-hatian;
 - f. Keadilan;ekoregion;
 - g. Keanekaragaman hayati;
 - h. Pencemar membayar;
 - i. Partisipatif;
 - j. Kearifan local;
 - k. Tata kelola pemerintahan yang baik;
 - l. Otonomi daerah.

2. Azas-azas umum pemerintahan yang baik :¹⁰
 - a. Azas kepastian hukum
 - b. Azas keseimbangan
 - c. Azas kesamaan
 - d. Azas bertindak cermat
 - e. Azas motivasi
 - f. Azas jangan mencampuradukan wewenang
 - g. Azas permainan yang layak
 - h. Azas keadilan dan kewajaran
 - i. Azas kepercayaan dan menanggapi penghargaan yang wajar
 - j. Azas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal
 - k. Azas perlindungan atas pandangan hidup
 - l. Azas kebijaksanaan
 - m. Azas penyelenggaraan kepentingan umum

Rumusan azas-azas pemerintahan yang baik di atas dalam perkembangannya sebagai hukum tidak tertulis yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk juga dalam penyelenggaraan lingkungan hidup karena sebagai konsekuensi bahwa lingkungan hidup merupakan penyelenggaraan fungsi pemerintahan yaitu melaksanakan tugas pengelolaan lingkungan hidup.

Hukum lingkungan berkaitan dengan hukum administrasi negara, hukum perdata dan hukum pidana. Dalam pembahasan hukum lingkungan administrasi maka dalam hal ini akan dibahas kaitan hukum lingkungan dengan hukum administrasi. Merujuk pendapat Drupsteen, bahwa hukum lingkungan mengandung segi-segi hukum pemerintahan (*bestuur recht*).¹¹ Pendapat ini mempunyai pandangan yang sama dengan Koesnadi Hardjosoemantri dan Siti Sundari, bahwa substansi hukum lingkungan mengandung unsur-unsur hukum administrasi negara.¹²

Hukum administrasi negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi Negara menjalankan fungsinya yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara, dan melindungi administrasi negara itu sendiri.¹³ Dari definisi hukum administrasi negara tersebut, nampak tidak menyebut adanya tempat atau lingkungan hidup.

Dengan semakin meningkatnya kesadaran masyarakat akan adanya tempat atau lingkungan hidup dimana kehidupan akan sejahtera manakala tempat atau lingkungan hidup serasi, selaras dan seimbang. Untuk itulah muncul hukum lingkungan. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup,

¹⁰ Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 39.

¹¹ Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, Radja Gravindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 23.

¹² *Ibid.*, hlm. 24.

¹³ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 4.

termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.

Hukum administrasi akan tampak berkaitan dengan hukum lingkungan manakala peran pemerintah dalam pemberian izin pendirian usaha dan melakukan langkah penyelamatan lingkungan hidup apabila ketentuan yang disyaratkan dalam perizinan dilanggar. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa penegakan hukum administrasi negara merupakan garda terdepan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Penegakan hukum administrasi merupakan bagian dari besturen, penerapan sanksi merupakan alat kekuasaan publik yang digunakan oleh penguasa sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap norma hukum administrasi. Instrument penegakan hukum administrasi meliputi pengawasan yang merupakan langkah preventif untuk melaksanakan kepatuhan dan penegakan sanksi merupakan langkah represif untuk melaksanakan kepatuhan.

Penggunaan wewenang hukum administrasi, meliputi:

1. Legitimasi, yaitu masalah kewenangan dalam melakukan pengawasan dan menerapkan sanksi. Seperti telah diuraikan di atas bahwa wewenang itu meliputi atribusi dan delegasi kecuali untuk wewenang yang berupa pencabutan keputusan tata usaha negara.
2. Instrument yuridis, instrument yuridis terkait pada jeni-jenis sanksi. Sebagaimana diatur dalam Undang Undang No. 32 Tahun 2009, Pasal 76 bahwa sanksi administrasi terdiri dari teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan; atau pencabutan izin lingkungan.
3. Norma hukum administrasi negara, bahwa sikap kebijaksanaan pemerintah menerapkan sanksi mendasakan pada norma, dalam menerapkan sanksi administrasi didasarkan atas norma pemerintahan baik tertulis maupun tidak tertulis (AUPB). Pemerintah diberi kewenangan untuk menilai/mempertimbangkan apakah akan menggunakan ataukah tidak menggunakan wewenang menerapkan sanksi berdasarkan pertimbangan alasan ekonomis, instrument paksaan tidak memadai, tidak mampu untuk memaksa, adanya keraguan tentang adanya suatu pelanggaran.
4. Komulasi sanksi, apakah akan menerapkan sanksi komulasi internal ataupun eksternal.

Penguatan hukum administrasi dalam pengelolaan lingkungan merupakan garda terdepan yang harus diterapkan oleh pemerintah selaku yang melaksanakan pengelolaan lingkungan. Penguatan hukum administrasi terhadap pengelolaan lingkungan hidup telah diligitimasi dan pengelolaan harus mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Penutup

Kewenangan pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan pada kewenangan atribusi dan delegasi, sedangkan penguatan hukum administrasi dalam pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan pada hukum administrasi yang telah diligitimasi dan penguatan kebijakan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Dalam hal kewenangan diperlukan adanya tatanan politik desentralisasi dan bentuk distribusi kewenangan tertentu yang memungkinkan pembangunan sejalan dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Penguatan hukum administrasi harus ada dukungan dari peran pemerintah yang selalu komitmen dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Daftar Pustaka

- Ashary, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1995.
- Absori, *Penegakan Hukum Lingkungan dan Antisipasinya*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2000.
- Miriam Budiardjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2017.
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992.
- Hariadi Kartodihardjo, *Di Balik Krisis Ekosistem, Pemikiran Tentang Kehutanan dan Lingkungan Hidup*, KEHATI-LP3ES, Jakarta, 2017.
- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Dan Upaya Administratif*, UII Press, Jogjakarta, 2003.
- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1975.
- Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Edisi Kedua, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015.
- H. Juniarso Ridwan, Sudrajat Achmad Sodik, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Nuansa Cendikia, Bandung, 2014.
- Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi, dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003.
- Shalihudin Djalal Tanjung, *Industrialisasi dan Lingkungan Hidup dalam Perspektif Biologis, dalam Teologi Industri*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 1995.

Proses Administrasi *Online* dalam Perlindungan Lingkungan Hidup

Haris Putra Widagdo¹

Abstract

The globalization environment is the most obvious form of change today. Interaction between individuals and collectivities consisting of between nations and between communities takes place rapidly. The era of globalization when viewed from the aspect of quality and quantity also has a bad impact on the environment because it turns out that the level of environmental crime is actually growing rapidly. Researchers will conduct an analysis of the implementation of online-based environmental permits. The research method used by the researcher is a normative approach which conducts a study of legal principles, synchronizes laws, legal provisions and doctrines regarding environmental law regulations. The results obtained are the process of granting environmental permits based on online single submission (OSS) obtaining legal protection, namely from Number 32 of 2009 concerning Environmental Protection and Management, Government Regulation Number 27 of 1999 concerning Environmental Impact Analysis, Government Regulation Number 27 of 2012 concerning Environmental Permits, and Government Regulation Number 24 of 2018 concerning Electronically Integrated Business Licensing Services. An environmental permit is a state administrative administrative decision with a function as a legal instrument and juridical facility with the aim of providing protection, protection and management of the environment as well as taking preventive measures.

Keywords: *Environmental Licensing, Bureaucratic Digitization, Legal Protection*

Abstrak

Lingkungan globalisasi merupakan bentuk perubahan yang paling nyata saat ini. Interaksi sesama individu maupun kolektifitas yang terdiri dari antar bangsa maupun antar komunitas berlangsung secara cepat. Era globalisasi jika dilihat dari aspek kualitas maupun kuantitas juga memberikan dampak yang buruk terhadap lingkungan karena ternyata tingkat kriminalitas lingkungan justru semakin berkembang pesat. Peneliti akan melakukan analisis mengenai implementasi izin lingkungan hidup berbasis online. Metode penelitian yang digunakan peneliti yaitu dengan pendekatan normatif dimana melakukan kajian terhadap asas-asas hukum, sinkronkan hukum, ketentuan hukum dan doktrin mengenai peraturan hukum lingkungan. Hasil penelitian yang diperoleh yaitu proses pemberian izin lingkungan berbasis online single submission (OSS) mendapatkan perlindungan hukum yaitu dari Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik. Izin lingkungan merupakan keputusan administrasi tata usaha negara dengan fungsi sebagai instrumen hukum dan sarana yuridis dengan tujuan memberikan perlindungan Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup serta melakukan pencegahan.

Katakunci: *Perizinan Lingkungan, Digitalisasi Birokrasi, Perlindungan Hukum*

Pendahuluan

Lingkungan globalisasi merupakan bentuk perubahan yang paling nyata saat ini. Interaksi sesama individu maupun kolektifitas yang terdiri dari antar bangsa maupun antar komunitas berlangsung secara cepat. Perubahan fase dalam kehidupan manusia memiliki berbagai macam tanda diantaranya adalah revolusi digital dan era dirupsi teknologi atau biasa disebut dengan revolusi industri 4.0 (RIN. 4.0) dengan karakteristik unik yaitu berupa implementasi aplikasi artificial intelligence terhadap kinerja sebuah organisasi.²

¹ Haris Putra Widagdo, Magister Kenotariatan Universitas Sebelas Maret, E-mail: oceanseven.reg@gmail.com

² Johannes Basuki, "Ekologi Administrasi Publik Di Indonesia Dalam Menghadapi Revolusi Industri 4.0 Perspektif Kebijakan Publik", *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 3 No.2 2018, hlm. 53.

Efek globalisasi tidak hanya memberikan perubahan pada teknologi semata, akan tetapi juga memberikan perubahan manusia serta lingkungan. Manusia dan lingkungan hidup tidak dapat dipisahkan karena memiliki keterkaitan yang fundamental dalam eksistensi kehidupan. Akan tetapi problematika lingkungan hidup terus menjadi isu yang dibahas tanpa henti. Problematika lingkungan hidup dikarenakan beberapa faktor yaitu adanya sebuah kebijakan pemerintah yang tidak berpihak pada lingkungan, rendahnya komitmen politik terhadap lingkungan yang dimulai daripada instrumen hukum itu sendiri.

Era globalisasi jika dilihat dari aspek kualitas maupun kuantitas juga memberikan dampak yang buruk terhadap lingkungan karena ternyata tingkat kriminalitas lingkungan justru semakin berkembang pesat. Perkembangan daripada masyarakat yang modern ditandai dengan tingkat konsumtif yang hanya berfokus pada aspek ekonomi semata, hal ini yang justru memberikan kerusakan lingkungan seperti pencemaran lingkungan seperti sampah, pencemaran air dari limbah industri maupun domestik, polusi udara karena kebakaran, pengrusakan terhadap hutan secara liar dan juga penggalan tambang secara ilegal.

Tahun 2019 terjadi kasus pencemaran lingkungan di wilayah Karawang, Jawa Barat. Kejahatan yang terjadi terdiri dari berbagai jenis diantaranya yaitu hutan, sungai, tanah, permukiman hingga udara. Tahun 2019 terjadi penguburan puluhan ton lumpur beracun pada tanah perumahan di Desa Darawolong, Kecamatan Purwasari.³

Data yang diperoleh dari Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) bersama LBH merilis hasil laporan penanganan kasus lingkungan hidup 2021 dimana saat ini terdapat 37 kasus aktif terkait lingkungan hidup yang masih ditangani oleh kantor LBH Indonesia. Kasus yang terjadi diantaranya adalah seperti penimbunan waduk untuk membangun properti, penambangan kawasan karst, pengerukkan pesisir pantai dan reklamasi menggunakan batu bara sebagai sumber energi perusahaan, adanya pemberian izin terhadap bangunan yang salah, penambangan material alam untuk pembangunan infrastruktur serta melakukan penumpukkan kayu limbah dekat pemukiman. Sebanyak 37 kasus yang masuk LBH menyatakan bahwa terdapat 19 kasus pengrusakan dan 25 kasus pencemaran, bahkan terdapat kasus yang bersamaan seperti pengrusakan dan pencemaran.⁴

Menyadari dampak negatif serta memberikan potensi daripada pembangunan maupun pengelolaan sumber daya alam, pemerintah melakukan upaya secara optimal terhadap pengendalian dampak lingkungan secara dini yaitu melalui mekanisme AMDAL (Analisis Dampak Lingkungan). AMDAL merupakan kajian terhadap dampak penting suatu usaha atau kegiatan yang direncanakan pada kegiatan lingkungan hidup yang diperlukan untuk proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha maupun kegiatan. AMDAL merupakan langkah preempitif pengelolaan lingkungan hidup yang diperkuat dengan akuntabilitas terkait pelaksanaan penyusunan AMDAL dengan

³<https://www.google.com/amp/s/voi.id/amp/39139/sejumlah-contoh-kasus-hukum-lingkungan-dan-analisisnya-yang-pernah-terjadi-di-karawang-jawa-barat>, 16 Maret 2021, Pukul 23.33 Wib

⁴ <https://www.google.com/amp/s/amp.suara.com/news/2021/08/31/154947/ybhi-dampingi-37-kasus-lingkungan-hidup-warga-desa-vs-perusahaan>, Erick Tanjung, Ria Nirmala Sari, Selasa 31 Agustus 2021, Pukul 15.49 Wib

menentukan syarat lisensi bagi penilai AMDAL dan juga sertifikasi terhadap penyusunan dokumen maupun sanksi yang diberikan apabila melakukan pelanggaran.⁵

Proses pemberian izin lingkungan berbasis *online single submission* dijelaskan pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik. Berdasarkan penjelasan pada pendahuluan maka peneliti memilih paper dengan judul "Proses Administrasi Online Yang Merupakan Perlindungan Lingkungan Hidup."

Peneliti akan melakukan analisis mengenai; bagaimana implementasi izin lingkungan hidup berbasis online?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan peneliti yaitu dengan pendekatan normatif dimana melakukan kajian terhadap asas-asas hukum, sinkronkan hukum, ketentuan hukum dan doktrin mengenai peraturan hukum lingkungan. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu dengan studi kepustakaan dan juga dokumen dimana menelaah bahan hukum primer mengenai peraturan terkait izin lingkungan berbasis online. Teknik analisis yang digunakan peneliti yaitu analisis kualitatif karena merupakan suatu cara menganalisa berdasarkan teori, peraturan perundang-undangan terkait dengan hukum lingkungan.⁶

Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Kossep Hukum Perlindungan Lingkungan Hidup

Pernyataan Indonesia sebagai negara hukum, sebenarnya bukan hanya tercantum dalam UUD 1945 tetapi juga terdapat dalam dua konstitusi lainnya yang pernah berlaku di Indonesia yaitu, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, konsepsi Indonesia sebagai negara hukum tercantum dalam Mukadimah Alinea ke-4 dan batang tubuh UUD NRI 1945. Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 berbunyi bahwa: "Republik Indonesia serikat yang merdeka berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi." Adapun konsepsi Indonesia sebagai negara hukum dalam UUDS 1950 tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan: "Republik Indonesia yang merdeka berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan." Ini menunjukkan bahwa negara hukum merupakan negara yang berlandaskan hukum dan keadilan bagi warganya. Segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, harus

⁵ Ahmad Baidawi, Hanafi Arief, Afif Khalid, "Analisis Yuridis Tentang Pemberian Izin Lingkungan Berbasis Online Single Submission (OSS) Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", Artikel Ilmiah: Fakultas Hukum Universitas Islam Kalimantan.

⁶ Olivia Anggie Johar, Realitas Permasalahan Penegakan Hukum Lingkungan Di Indonesia, *Jurnal Ilmu Lingkungan*, Vol.15 No.1 Maret 2021.

berdasarkan atas hukum atau diatur oleh hukum. Penguasa atau siapapun tidak dapat bertindak sewenang-wenang terhadap setiap warga negara.⁷

Sistem hukum terdiri dari beberapa elemen diantaranya mengenai kelembagaan, kaidah, aturan dan perilaku subyek hukum. Beberapa elemen tersebut diantaranya; a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*); b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administering*); c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*) yang umumnya dikenal dengan penegakkan hukum (*law enforcement*) dalam arti sempit. Indonesia merupakan negara hukum yang berarti bahwa segala aspek kehidupan harus didasarkan pada hukum sebagaimana ketentuan dalam sistem hukum nasional. Hal ini berarti elemen dalam sistem hukum yang diterapkan termasuk elemen didalamnya bertujuan untuk mencegah maupun mengatasi permasalahan hukum yang ada. Konstitusi merupakan norma dasar (*the basic norm*) sistem hukum nasional dan merupakan pengikat simpul tatanan peraturan dalam negara hukum Indonesia. Seluruh penyelenggara negara termasuk peraturan yang berada dibawahnya harus didasarkan pada ketentuan konstitusi. Dalam konsep negara hukum, menjadikan hukum sebagai alat yang mencegah atau menghalangi penguasa dan manusia berbuat sewenang-wenang. Hukum memberikan batas-batasan individu dan penguasa dalam setiap berinteraksi kemasyarakatan, yang memberikan perlindungan atas ketenteraman umum dan keadilan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sehingga tanpa berlakunya hukum dan penegakan hukum yang benar dan adil dalam masyarakat akan menimbulkan kekacauan dan kesewenang-wenangan, baik itu dilakukan oleh negara maupun dilakukan oleh individu manusia.⁸

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 22 Tahun 2018 dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 26 Tahun 2018 menjelaskan proses perizinan secara singkat diantaranya sebagai berikut:

- a. penapisan, merupakan proses perizinan lingkungan sesungguhnya yang didahului dengan penapisan apakah kegiatan usaha ataupun kegiatan wajib AMDAL, UKL-UPL, atau SPL. Hal ini dikarenakan proses izin lingkungan yang wajib AMDAL berbeda dengan UKL-UPL dan juga proses SPL berbeda;
- b. Penerbitan izin lingkungan dengan komitmen yaitu izin yang diberikan dengan syarat pemenuhan komitmen, hal ini dimana ketika mendapatkan izin lingkungan dengan komitmen, pelaku usaha dapat mengajukan dan mendapatkan izin usaha dengan komitmen ini, pelaku usaha dapat melakukan beberapa kegiatan walaupun tetap atau wajib memiliki AMDAL;
- c. penyusunan UKL-UPL atau AMDAL, komitmen izin lingkungan adalah penyusunan UKL-UPL ataupun AMDAL dalam PP OSS ini diatur mengenai jangka waktu minimum bagi pelaku usaha untuk mulai mengajukan dokumen UKL-UPL yaitu 10 hari sejak terbitnya izin dengan komitmen. Dokumen AMDAL dijelaskan secara terperinci bahwa dokumennya dilakukan paling lama 30 hari sejak izin dengan komitmen diperoleh. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor 26 Tahun 2018 menjelaskan bahwa apabila pelaku usaha mengalami kegagalan dalam

⁷ Rukmono, B. S, *Hakikat Pelaksanaan Hukum Mati Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, hlm., 14.

⁸ Manan, A, *Dinamika politik hukum di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2018, hlm. 317.

memenuhi jangka waktu penyusunan dokumen AMDAL dan RKL-RPL atau melengkapi UKL-UPL maka instansi lingkungan hidup akan memberikan notifikasi kegagalan pemenuhan komitmen kepada lembaga OSS;

- d. penilaian UKL-UPL sebagai pemenuhan komitmen, apabila sudah mendapatkan persetujuan rekomendasi UKL-UPL dari Menteri, Gubernur atau Bupati maupun Walikota. Tidak disyaratkan adanya penetapan yang memberi konfirmasi pemenuhan komitmen dalam hal ini, walaupun dalam praktik Lembaga OSS akan menerbitkan kembali izin lingkungan yang komitmennya telah terpenuhi. Apabila pelaku usaha gagal memenuhi komitmennya maka izin lingkungan dengan komitmen dibatalkan.

Mekanisme mengenai penyelesaian hukum lingkungan hidup di Indonesia secara prinsip dikenal ada 2 (dua) jenis yaitu secara penal yaitu suatu kebijakan hukum dari KUHAP ataupun peraturan perundang-undangan terkait yang sifatnya represif dengan tujuan melakukan penanggulangan suatu perbuatan. Sedangkan mekanisme yang kedua yaitu dengan non penal menitikberatkan pada pencegahan, penangkalan ataupun pengendalian (preventif) sebelum kejahatan terjadi.

Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakkan hukum lingkungan di Indonesia terdiri dari intervensi politik dan kekuasaan pada saat memformulasikan peraturan perundangan di bidang lingkungan, kelemahan terkait dengan peraturan perundang-undangan merupakan akibat daripada intervensi kepentingan pada tahap formulasi yang sudah global. Pada tahap formulasi berbagai macam kepentingan politik masuk melakukan intervensi dan memiliki peluang besar, diantaranya melalui kepentingan pengusaha (industrialis), penguasa maupun masyarakat. Masih banyaknya kepentingan yang bersifat politis sebagaimana tercermin dari kebijakan. Hal ini menimbulkan kontroversi dan juga problematika baru sebab tidak memperhatikan dengan serius terkait faktor-faktor lingkungan, ekonomi maupun sosial budaya masyarakat sekitar baik positif ataupun dampak negatifnya.⁹

Penerapan Izin Lingkungan Berbasis Online

Penataan sistem pelayanan terpadu satu pintu diwujudkan dengan menyediakan sistem pelayanan perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik (online single submission atau OSS). OSS membuat pelaku usaha melakukan pendaftaran dan mengurus penerbitan izin usaha dan izin komersial atau operasional secara terintegrasi dengan sistem daring OSS. Perizinan di bidang lingkungan hidup baik terkait perizinan lingkungan hidup maupun perizinan mengenai perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup lainnya juga termasuk perizinan yang di proses melalui OSS.

Perizinan terkait pemanfaatan hutan, penggunaan kawasan hutan, industri kehutanan, perbenihan, pemanfaatan kawasan konservasi dan tumbuhan atau satwa liar, pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar serta pemanfaatan jasa lingkungan hutan konservasi juga merupakan bagian dari ruang lingkup OSS untuk sektor kehutanan. Proses pendaftaran perizinan lingkungan hidup dan kehutanan yang harus di proses

⁹ Olivia Anggie Johar, "Realitas Permasalahan Penegakan Hukum Lingkungan Di Indonesia", *Jurnal Ilmu Lingkungan*, Vol.15 No.1 Maret 2021.

melalui OSS dijelaskan pada Pasal 4 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 22 Tahun 2018.

OSS merupakan sistem yang mengharuskan semua perizinan dalam ruang lingkupnya diterbitkan melalui lembaga OSS. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2008 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau dikenal dengan PP Online Single Submission merupakan hal yang baru terhadap dunia usaha beserta segala yang terdampak usaha ataupun kegiatan yang mendapatkan izin tersebut. Hukum lingkungan dan organisasi lingkungan hidup yang mengawal segala bentuk usaha ataupun kegiatan berdampak penting bagi lingkungan, pengetahuan mengenai OSS dan konsekuensinya terhadap perizinan lingkungan masih belum tersedia secara sistematis.

Diperlukan adanya reformasi terkait regulasi untuk menyelesaikan hambatan investasi dikarenakan panjangnya rantai birokrasi, peraturan yang saling tumpang tindih serta banyak regulasi yang tidak harmonis pada tingkat pusat serta daerah. Penggunaan Undang-undang Cipta Kerja yang merupakan metode dalam pembentukan peraturan bidang lingkungan hidup memberikan dampak pada kualitas dari peraturan itu sendiri. Penggunaan Undang-undang Cipta Kerja dengan cara perumpunan bidang dan kelembagaan dilakukan dengan cara mereformasi regulasi lingkungan hidup sebagai rumpun bidang. Cakupan daripada lingkungan hidup diantaranya adalah sektor sumber daya alam. Jangkauan sub-sub rumpun yang telah ditentukan sebelumnya dibatasi, sedangkan sub rumpun yang tidak terkait langsung hanya dimasukkan pada 1 (satu) Pasal saja akan tetap substansinya tetap diatur pada peraturan yang tidak terkait langsung. Undang-undang Lingkungan Hidup sebagai rumpun bidang dikarenakan dasar bagi peraturan pelaksanaannya dari tingkat pusat maupun daerah pada setiap aspek lingkungan. Landasan untuk menilai dan melakukan penyesuaian terhadap semua peraturan perundang-undangan yang menjelaskan mengenai segi-segi lingkungan hidup.

Berlakunya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja memberikan efek terhadap kekuasaan dimana terjadi perubahan pemberian izin lingkungan dilakukan oleh pemerintah pusat dimana sebelumnya merupakan kewenangan pemerintah daerah. Undang-undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menjelaskan bahwa dokumen AMDAL mendapatkan penilaian dari Komisi Penilai AMDAL yang merupakan bentukan Menteri, Gubernur, Bupati ataupun Walikota. Hapusnya kewenangan Pemerintah Daerah memberikan izin lingkungan berarti tim uji dipilih oleh pemerintah pusat dan ahli bersertifikat. Keputusan kelayakan lingkungan hidup merupakan syarat penerbitan perizinan berusaha atau merupakan persetujuan pemerintah pusat. Implementasi perizinan berdampak pada proses perizinan berusaha dengan adanya UU Cipta Kerja menjadi lebih sederhana dan sesuai dengan standar nasional.

Birokrasi adalah instrumen yang fundamental dalam masyarakat dan kehadirannya tidak dapat dipisahkan. Birokrasi merupakan konsekuensi logis diterimanya asumsi bahwa negara berkewajiban mulia yaitu mensejahterakan rakyat melalui media birokrasi.

Wujud nyata dari kewajiban tersebut yaitu bahwa negara diberikan tuntutan untuk terlibat secara langsung menyediakan barang dan jasa publik yang dibutuhkan rakyatnya.¹⁰

Birokrasi merupakan struktur organisasi pada sektor pemerintahan yang terdiri dari ruang lingkup dan tugas luas sehingga membutuhkan sumber daya manusia yang dalam jumlah besar. Birokrasi dalam penyelenggaraan negara, pemerintah termasuk diantaranya pelayanan umum dan juga pembangunan. Birokrasi sering dideskripsikan sebagai sebuah proses administrasi yang panjang serta berbelit-belit.¹¹

Negara demokrasi modern kewajiban utama daripada pemerintah yaitu memberikan pelayanan terhadap kepentingan masyarakat, melindungi hak dan kewajiban warga negara. Hal ini menjelaskan bahwa aktivitas pemerintah ditentukan oleh substansi aspirasi yang berkembang dalam masyarakat.¹² Administrasi publik memberikan perhatian penuh terhadap tata pemerintahan yang baik dan amanah. Tata pemerintahan yang baik (*good government*) diwujudkan dengan pemerintahan yang demokratis dan diselenggarakan secara baik, bersih, transparan dan juga wibawa. Tata pemerintahan yang demokratis menekankan bahwa fokus kekuasaan tidak hanya pada pemerintahan saja melainkan dialihkan kepada masyarakat. Penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik dilihat dari konstelasi antara 3 (tiga) komponen yaitu rakyat, pemerintah dan pengusaha berjalan secara kohesif, selaras, kongruen dan juga sebanding. Berubahnya sistem keseimbangan antara 3 (tiga) komponen akan menciptakan penyimpangan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme.¹³

Lingkungan merupakan manifestasi dari interaksi makhluk hidup di dunia kosmos ini. Pengelolaan hutan dilakukan dengan tidak efisien, merupakan cikal bakal mengganggu tatanan kehidupan. Relasi makhluk hidup terhadap lingkungan terjadi sejak lahir atau tumbuh hingga mengalami kematian atau kepunahan. Eksistensi ini, menurut Slamet, interaksi manusia dengan lingkungan hidupnya merupakan suatu proses yang wajar dan terlaksana sejak manusia itu dilahirkan sampai ia meninggal dunia. Hal ini menunjukkan bahwa lingkungan merupakan salah satu komponen yang setiap saat harus terjaga keberadaannya.¹⁴

Kesimpulan

Proses pemberian izin lingkungan berbasis online single submission (OSS) mendapatkan perlindungan hukum yaitu dari Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik. Izin

¹⁰ I Made Agus Mahendra Iswara, "Penegakkan Hukum Dan Reformasi Birokrasi Berbasis Elektronik Pada Kejaksaan Republik Indonesia Untuk Meningkatkan Kepercayaan Publik", *Kertha Wicaksana*, Vol. 13 No.1 2019, hlm. 38.

¹¹ Harbani Pasolong, *Kepemimpinan Birokrasi*, Alfabeta, Bandung, 2013, hlm. 202.

¹² Abas, *Birokrasi Dan Dinamika Politik Lokal*, Alta Utama, Depok, 2017, hlm. 192

¹³ Miftah Thoah, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2018, hlm.19

¹⁴ Slamet, J, *Kesehatan lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University, Yogyakarta, 2013, hlm. 18.

lingkungan merupakan keputusan administrasi tata usaha negara dengan fungsi sebagai instrumen hukum dan sarana yuridis dengan tujuan memberikan perlindungan Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup serta melakukan pencegahan. Izin lingkungan merupakan izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal atau UKL//UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Izin usaha dan/atau kegiatan merupakan izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan.

Saran daripada penelitian ini ditujukan kepada pihak legislatif dan eksekutif yaitu pemerintah bahwa diharapkan kedepannya membuat aturan secara khusus mengenai administrasi izin lingkungan sehingga tidak terjadi aturan yang saling tumpang tindih satu sama lainnya.

Daftar Pustaka

Buku

- Abas, *Birokrasi Dan Dinamika Politik Lokal*, Alta Utama, Depok, 2017
- Manan, A, *Dinamika politik hukum di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2018
- Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2018
- Pasolong, Harbani, *Kepemimpinan Birokrasi*, Alfabeta, Bandung, 2013, hlm. 202.
- Rukmono, B. S, *Hakikat Pelaksanaan Hukuman Mati Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018
- Slamet, J, *Kesehatan lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University, Yogyakarta, 2013

Jurnal

- Baidawi, Ahmad, dan Arief, Hanafi dan Khalid, Afif, "Analisis Yuridis Tentang Pemberian Izin Lingkungan Berbasis Online Single Submission (OSS) Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", Artikel Ilmiah: Fakultas Hukum Universitas Islam Kalimantan.
- Basuki, Johanes, "Ekologi Administrasi Publik Di Indonesia Dalam Menghadapi Revolusi Industri 4.0 Perspektif Kebijakan Publik", *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 3 No.2 2018
- Iswara, Made Agus Mahendra, "Penegakkan Hukum Dan Reformasi Birokrasi Berbasis Elektronik Pada Kejaksaan Republik Indonesia Untuk Meningkatkan Kepercayaan Publik, *Kertha Wicaksana*, Vol. 13 No.1 2019
- Johar, Olivia Anggie, "Realitas Permasalahan Penegakan Hukum Lingkungan Di Indonesia", *Jurnal Ilmu Lingkungan*, Vol.15 No.1 Maret 2021.

Peraturan Hukum

- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 22 Tahun 2018.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor 26 Tahun 2018.

Website

<https://www.google.com/amp/s/voi.id/amp/39139/sejumlah-contoh-kasus-hukum-lingkungan-dan-analisisnya-yang-pernah-terjadi-di-karawang-jawa-barat>, 16 Maret 2021, Pukul 23.33 Wib

<https://www.google.com/amp/s/amp.suara.com/news/2021/08/31/154947/ylbhi-dampingi-37-kasus-lingkungan-hidup-warga-desa-vs-perusahaan>, Erick Tanjung, Ria Nirmala Sari, Selasa 31 Agustus 2021, Pukul 15.49 WIB

Kebijakan Kepala Daerah dalam Komitmen Ruang Terbuka Hijau

Seto Sanjoyo¹

Abstract

Green open space is a policy that must be implemented in the development of urban areas. The regional head as a person in charge of regional development has the authority to protect the environment by establishing a green open space policy as a place to live for all living organisms. The method used in this research is the normative juridical method using secondary data. The absence of administrative legal sanctions results in a lack of commitment to environmental sustainability.

Keywords: *Green open space, regional head, policy.*

Abstrak

Ruang terbuka hijau merupakan kebijakan yang harus diterapkan dalam pembangunan kawasan perkotaan. Kepala daerah selaku penanggungjawab pembangunan di daerah mempunyai kewenangan terpeliharanya lingkungan dengan penetapan kebijakan ruang terbuka hijau sebagai tempat hidup semua makhluk hidup. Metode yang digunakan penulis yaitu metode yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder sebagai bahan penelitian. Belum adanya pemberian sanksi hukum administratif pada pemerintah daerah yang melanggar, mengakibatkan kurangnya komitmen akan kelestarian lingkungan hidup.

Kata kunci: Ruang terbuka hijau, Kepala daerah, Kebijakan.

Pendahuluan

Pembangunan yang berkelanjutan dengan membawa konsep *green building*, dimana setiap pembangunan yang dilakukan oleh manusia harus memegang prinsip ramah lingkungan, pengurangan emisi, penghijauan dan manajemen air untuk mengurangi dampak banjir pada saat musim penghujan, dan ketersediaan air pada saat musim kemarau. Manusia hidup saling berdampingan satu sama lain, berinteraksi antar sesama manusia, manusia dan kelompok, kelompok dengan kelompok. Lingkungan hidup sebagai tempat manusia berinteraksi membutuhkan kelestarian, untuk kelangsungan hidup seluruh makhluk hidup yang ada di bumi.

Pembangunan berkelanjutan merupakan suatu bentuk konsep pembangunan sebagai pemenuhan kebutuhan saat ini, tanpa mengorbankan kebutuhan hidup untuk generasi masa depan dengan berpegang pada daya dukung lingkungan, berkeadilan sosial dan berkelanjutan ekonomi serta lingkungan.² Pembangunan berkelanjutan ini bertujuan untuk menjaga perambahan wilayah karena kebutuhan pengembangan kawasan perkotaan dengan tetap berpedoman pada konsep daya dukung lingkungan. Pembangunan berkelanjutan memiliki tiga pilar utama yang saling berkesinambungan, diantaranya:³

- a. Pertumbuhan ekonomi, yakni menjaga pertumbuhan ekonomi yang stabil dengan merestrukturisasi sistem produktif untuk menghemat sumber daya dan energy;

¹ Seto Sanjoyo, Aparatur Sipil Negara Pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan, Email: setosanjoyo16@gmail.com

² Program Pengembangan Kota Hijau, Direktorat Jenderal Cipta Karya, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

³ P2KH, Konsep Pembangunan Berkelanjutan. <http://sim.ciptakarya.pu.go.id/p2kh/knowledge/detail/pembangunan-berkelanjutan>. Diakses pada 20 September 2021.

- b. Keberlanjutan sosial, yakni menjamin keadilan sosial dalam distribusi kekayaan dan pelayanan sosial;
- c. Keberlanjutan lingkungan, yakni dengan menjaga lingkungan tempat tinggal agar nyaman dan aman melalui *zero emission*'
- d. Kebijakan Penguasa, yakni melalui regulasi yang dibuat sebagai pendukung dalam memelihara keseimbangan lingkungan.

Penulis menambahkan bagian keempat yaitu terkait kebijakan penguasa, dimana penguasa mempunyai kebijakan untuk membuat tegak lurus terkait konsep pembangunan berkelanjutan. Keempat komponen utama itu sebagai landasan mewujudkan kawasan perkotaan yang berhasil secara ekonomi, dengan memperhatikan keadilan bagi seluruh masyarakat, dengan membuat tempat tinggal yang nyaman dengan dukungan dan komitmen pemerintah dalam mewujudkannya. Kebijakan penguasa menjadikan pondasi pokok keberhasilan dalam pembangunan berkelanjutan.

Penguasa daerah dalam komitmennya terkait legalitas perizinan pada ruang terbuka hijau memberikan kepastian Hukum dalam pemeliharaan kualitas lingkungan di daerah utamanya dan di Indonesia pada umumnya. Negara Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, mengambil konsep *prismatic* atau *integratif* dari dua konsepsi sehingga prinsip kepastian hukum dalam paduan *rechtsstaat* yang disandingkan dengan keadilan dalam *rule of the law*.⁴ Indonesia tidak memilih diantara satu, tetapi memadukan keduanya menjadi suatu hal yang baik. Kepastian hukum harus ditegakkan dalam negara utamanya dalam memberikan pelayanan publik yang baik.

Daerah di Indonesia dari mulai Provinsi, Kabupaten dan Kota diberikan kewenangan mengatur daerahnya sendiri yang disebut daerah otonom. Otonomi daerah merupakan bagian dari desentralisasi. Otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata yaitu *autos* yang memiliki arti sendiri dan *nomos* yang memiliki arti undang-undang, sehingga otonomi memiliki arti perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*).⁵ Perkembangan makna otonomi daerah di Indonesia memiliki perluasan sehingga juga mencakup Pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*).

Otonomi adalah tatanan cara-cara membagi tugas dan wewenang serta tanggungjawab mengatur dan mengurus pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah.⁶ Setiap daerah akan memiliki berbagai urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan, pengakuan dari pemerintah pusat dan urusan yang memang menjadi urusan rumah tangga daerah. Kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan bekerja berdasarkan visi misi yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kemudian diturunkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Kepala daerah bekerja dalam membangun daerahnya berpegangan pada peraturan perencanaan tata ruang sebagai salah satu bentuk pengendalian lingkungan.

⁴ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 8.

⁵ Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, 2017, Nusa Media Bandung, Hal. 83

⁶ *Ibid.*, hlm. 84.

Kepala daerah mempunyai tugas dalam menjalankan pemerintah sesuai dengan amanat Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah antara lain⁷:

1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
3. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
6. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sesuai tugas kepala daerah pada nomor 3 undang-undang tersebut, bahwa kepala daerah diminta menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah RPJMD dan dibahas bersama DPRD, dimana dalam peraturan tersebut juga memuat urusan wajib pelayanan dasar, urusan wajib non pelayanan dasar dan urusan penunjang.

Berkaitan dengan tanggung jawab negara/pemerintah/pemerintah daerah tersebut Friedmann mengemukakan 4 fungsi negara⁸, yaitu:

1. Sebagai *provider*, negara memiliki tanggung jawab dan menjamin standar minimum kehidupan secara menyeluruh dan memberikan jaminan sosial lainnya;
2. Sebagai *regulator*, negara membuat aturan dalam hidup bernegara;
3. Sebagai *entrepreneur*, negara menjalankan sektor ekonomi melalui badan usaha milik negara/daerah dan menciptakan suasana yang kondusif untuk berkembangnya bidang-bidang usaha;
4. Sebagai *umpire*, negara menetapkan standar yang adil bagi pihak yang bergerak di sektor ekonomi, terutama antara sektor negara.

Tanggungjawab negara sebagai provider menjamin pelaksanaan urusan wajib pelayanan dasar dapat terlayani kepada seluruh masyarakat, tanpa ada perbedaan antara wilayah perkotaan maupun perdesaan. Memberikan jaminan sosial keberlangsungan hidup layak dengan lingkungan yang nyaman, terjamin keamanannya dan kebutuhan dasarnya. Negara sebagai regulator yaitu negara membuat sistem hukum (kebijakan) untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara utamanya keberlangsungan kehidupan saat ini dan untuk generasi masa depan.

Pelestarian lingkungan utamanya mewujudkan luasan ruang terbuka hijau yang sudah ditetapkan melalui undang-undang tidak memiliki sanksi yang mengikat jika pemerintah daerah tidak memenuhinya. Permasalahan-permasalahan tata ruang

⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸ Lukmanul Hakim, Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia; Eksistensi Komisi-komisi Negara (*State Auxiliary Agency*) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang, Puskasi Universitas Widyagama Malang dan Setara Press (Kelompok Penerbit Intrans), Malang, 2010, hlm. 48.

yang ada utamanya di wilayah kota besar diantaranya adalah pemenuhan ruang terbuka hijau karena keterbatasan lahan yang dimiliki, selain itu juga faktor pembebasan lahan yang sulit karena asset pemilikan pribadi.

Rumusan Masalah

Terkait permasalahan yang dikemukakan diatas dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kepastian hukum pelaksanaan ruang terbuka hijau di setiap daerah?
2. Apakah terdapat hukum yang memberikan sanksi administratif kepada kepala daerah yang tidak melaksanakan komitmen kebijakan ruang terbuka hijau?

Metode Penelitian

Metode yang digunakan penulis yaitu metode yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder, dimana peneliti mengkaji administratif pelaksanaan peraturan perundang-undangan oleh pemerintah (*executive*) mengenai bentuk penegakan hukum oleh pemerintah daerah di Indonesia. Pendekatan yang digunakan adalah memecahkan permasalahan yang muncul dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Data dikumpulkan dengan menginventarisasi, menganalisa, memahami dan mempelajari bahan hukum terkait permasalahan-permasalahan yang muncul melalui studi pustaka dan studi dokumen ilmiah. Analisa yang digunakan adalah deskriptif analisis secara runtut untuk mengidentifikasi permasalahan yang muncul dalam penelitian ini.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Lingkungan adalah pondasi kehidupan makhluk yang ada didalamnya. Pemanfaatan lingkungan yang didalamnya harus dikelola dengan azas keadilan dengan memperhatikan aspek hukum, ekonomi, sosial, budaya dengan berprinsip pada kehati-hatian. Pemaknaan kehati-hatian karena lingkungan itu hak asasi setiap makhluk hidup yang ada didalamnya, sehingga antara individu dengan individu, antara individu dan kelompok serta antara kelompok dan kelompok harus saling menjaga lingkungan yang baik.

Konstitusional (*Verfassungsnorm*) mengenai pengelolaan sumber daya alam dan isinya di Indonesia terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa, "Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia sebagaimana konsep (*Environmental Law*) telah diatur dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta yang terbaru diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Perusakan lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada Pasal 1 ayat (16) , adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung maupun tidak langsung terhadap sifat fisik dan/atau

hayatnya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan.⁹ Sedangkan berdasarkan Pasal 1 ayat (16) Undang-Undang ini, pengrusakan lingkungan hidup adalah tindakan orang yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup sehingga melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Menurut Munadjat Danusaputro pencemaran dan perusakan lingkungan menimbulkan banyak sekali kerugian dan dampak buruk, kerugian dan dampak buruk tersebut terjadi dalam bentuk:¹⁰

- a. Kerugian Ekonomi dan social (*economic and social in jury*);
- b. Gangguan Sanitair (*sanitary hazard*).

Sedangkan Menurut Abdurrahman menjelaskan bahwa pencemaran lingkungan dapat dibagi atas:¹¹

- a. Kronis, dimana kerusakan terjadi secara progresif tetapi lambat;
- b. Kejutan atau akut, kerusakan mendadak dan berat biasanya timbul dari kecelakaan;
- c. Berbahaya, dengan kerugian biologis berat dalam hal ada radioaktif terjadi kerusakan genetis;
- d. Katasrofi, di sini kematian organisme hidup banyak dan mungkin organisme hidup itu punah.

Kepastian Hukum Pelaksanaan Ruang Terbuka Hijau di Daerah

Kebijakan kepala daerah merupakan arah, pedoman, ketentuan pembangunan kepala daerah dalam masa kepemimpinannya selama menjabat periodisasi kekuasaannya. Kebijakan ini biasanya akan dituangkan dalam peraturan daerah yang dibahas dan diputuskan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun peraturan kepala daerah yang akan menjadi petunjuk teknis pelaksanaan kebijakan yang dibuat. Kepala daerah sesuai kewenangannya bertanggungjawab penuh akan pengelolaan, pembangunan daerah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepala daerah diibaratkan “raja kecil” yang memimpin di daerah otonom, dimana pengelolaan anggaran sepenuhnya menjadi kewenangan kepala daerah. Kepala daerah bekerja berdasarkan azas kepastian hukum (*rechtszekerheid*), normatif pada aturan ketentuan perundang-undangan, berkeadilan dalam melaksanakan kebijakan pemerintahan. Menjunjung tinggi hukum dan meletakkan semua sasaran, program prioritas pembangunan daerah berdasarkan hukum untuk mencapai kemakmuran berdasarkan Pancasila (*Staatsfundamentalnorm*) dan UUD 1945 (*Verfassungsnorm*).

Pertumbuhan dan perkembangan pembangunan di segala bidang selama ini dirasakan telah menampakkan hasil, terutama pada masa sebelum dan menjelang era reformasi, tetapi juga di sisi lain melahirkan persoalan-persoalan baru yang semakin rumit, sehingga timbul konsekuensi terjadinya perubahan yang besar dalam masyarakat.¹² Kompleksitas pembangunan tersebut di antaranya pertumbuhan dan perkembangan sarana dan prasarana daerah, terutama semenjak dihembuskannya konsep otonomi

⁹ Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Pasal 1 ayat (16).

¹⁰ St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan dan Pencemaran Lingkungan Melandasi Sistem Hukum Pencemaran*, Buku V: Sektorial, Bandung: Bina Cipta, 1986, hlm. 35.

¹¹ Abdurrahman, 2008, *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hal. 99.

¹² Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang (dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah)*, Bandung: Nuansa, 2013, hlm. 34.

daerah. Kebutuhan akan sarana dan prasarana tersebut diantaranya adalah perumahan, perkantoran, perdagangan, industri, pelayanan jasa, pariwisata, dan lain-lain.¹³

Pesatnya serta keragaman pembangunan yang terjadi, ternyata dihadapkan pada persoalan-persoalan seperti, yang berkaitan dengan pemanfaatan lahan:¹⁴

- a. Terbatasnya lahan yang tersedia dengan berbagai fungsi peruntukan;
- b. Pemanfaatan dan pengelolaan lahan serta pola tata ruang yang belum sepenuhnya dilaksanakan dengan terpadu dan menyeluruh;
- c. Penggunaan lahan seringkali terjadi penyimpangan dari peruntukannya;
- d. Persaingan mendapatkan lokasi lahan yang telah didukung atau yang berdekatan dengan berbagai fasilitas perkotaan, sebagai akibat pertumbuhan dan perkembangan kota;
- e. Masih rendahnya kesadaran hukum masyarakat terhadap kepatutan atas kewajiban sebagai warga negara.

Perkembangan perkotaan dewasa ini terutama didaerah kota besar, pembangunan pusat keramaian, hiburan dan perbelanjaan masih banyak yang belum menggunakan konsep *green building*. Penggunaan pendingin ruangan yang berlebihan, penggunaan penerang lampu dalam gedung disaat siang hari, karena gedung tidak berkonsep terbuka maka akan menimbulkan pemanasan bumi. Kepala daerah sebagai pengendali penuh, bisa membuat aturan baku akan konsep gedung, baik gedung untuk privasi maupun gedung untuk komersil, berupa konsep gedung yang bisa memperbanyak sirkulasi udara untuk mengurangi penggunaan pendingin ruangan serta terbuka untuk menghemat penerangan disaat siang hari.

Sanksi Administratif Kepada Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Komitmen Tata Ruang Dalam Ruang Terbuka Hijau

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang dimiliki dalam bidang penataan ruang diantaranya terdiri dari perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian perkembangan ruang. Ruang terbuka hijau tersebut terdiri dari ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat. Proporsionalitas ruang terbuka hijau pada wilayah perkotaan minimal 30% dari luas wilayah kota, dengan pengertian proporsi ruang terbuka hijau publik minimal 20% dari luas wilayah perkotaan dan 10% untuk ruang terbuka hijau privat (Pasal 29 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Penataan Ruang). Pentingnya makna legalitas perizinan tersebut, memberikan sanksi bukan berarti hanya dikenakan kepada pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan ketentuan perizinan, tetapi juga kepada stakeholder pemangku kekuasaan (pejabat daerah) yang berwenang memberikan izin tidak sesuai untuk peruntukan pemanfaatan ruang dalam rencana tata ruang.¹⁵

Secara geografis, Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana

¹³ *Ibid.*, hlm. 14.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 34-35.

¹⁵ A. M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm.

sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan.¹⁶ Pemerintah daerah dapat mengarahkan pemanfaatan tanah sebagai ruang untuk mitigasi kebencanaan, penanggulangan banjir dan penyerapan air pada saat terjadi hujan.

Pemanfaatan tanah di daerah sebagai ruang untuk mitigasi kebencanaan dapat dituangkan dalam perumusan kebijakan berupa peraturan kepala daerah. Kebijakan kepala daerah merupakan suatu produk hukum yang dibuat atas dasar pertimbangan politik. Hukum itu melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingan tersebut. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut sebagai hak.¹⁷ Sehingga kekuasaan yang dimiliki pemerintah daerah dalam mengatur pola perlindungan terhadap lingkungan dan komitmen dalam menjalankannya sangat dibutuhkan konsistensi.

Komitmen seperti janji politik yang harus dipatuhi, dituangkan dalam suatu aturan. Aturan merupakan hukum yang harus dipatuhi untuk mencapai ketertiban. Melanggar aturan hukum merupakan perbuatan yang tidak mematuhi salah satu hukum tersebut dalam bentuk pelanggaran. Maka akan tercipta sengketa hukum antara pihak yang melanggar dan pihak yang merasa dilanggar, sehingga kedua belah pihak akan membuktikan pelanggaran tersebut, dimana salah satu akan membuktikan apakah mempunyai hak tertentu dan pihak pelanggar akan membuktikan hak yang dilanggar tertentu sesuai dengan komitmen penegakan hukum lingkungan dalam menciptakan ruang terbuka hijau dan pembangunan berkelanjutan.¹⁸

Perkembangan hukum pengaturan ketertiban dan pemeliharaan kelestarian lingkungan merupakan bagian dari suatu bentuk hukum administrasi publik. Rumusan administrasi negara (*public administration*) didefinisikan sebagai berikut¹⁹ :

1. *Public administration: the art and science of management as applied to affairs of state* (Administrasi publik merupakan suatu seni dan manajemen sebagaimana penerapannya pada urusan negara) dimana seni dalam memimpin dan mengatur negara merupakan suatu bentuk administrasi publik.
2. *Public administration: the organization and management of men and materials to achieve the purpose of government* (Administrasi publik adalah suatu bentuk mengorganisasikan dan memajemen orang dan bahan sebagai modal untuk mencapai tujuan pemerintah) dikaitkan dalam kebijakan publik hukum lingkungan mengorganisasikan pelaksanaan untuk memberdayakan untuk tujuan pemerintah mewujudkan kesejahteraan.

¹⁶ Salim, H.M., & Sujad, S., Penguasaan dan Penggunaan Ruang Atas Tanah Dalam Hukum Indonesia, *Notary Indonesian*, Vol 1, No 003, 2019, Retrieved From <http://www.notary.ui.ac.id/index.php/home/article/view/437/140>, 3/18/2020

¹⁷ Krisnadi, N., & Syahman, H, R, 2020, Perlindungan Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Akibat Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, *Jurnal Akrab Juara*, Vol. 5, No. 1, Retrieved from: <http://www.akrabjuara.com/index.php/akrabjuara/article/view/933/824>, 2/1/2020

¹⁸ Willy D.S Voll, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, 2016, hlm. 14

¹⁹ Donner, A.M, *Nederlands Bestuursrecht I (algemene Deel)*. N. Samson N.Y, Aiphen aan den Rijn, 1987.

Penutup

Pelanggaran terhadap ruang terbuka hijau publik dan privat baik orang maupun perusahaan masih sering terjadi dengan alasan ekonomi maupun desakan politik. Kewenangan dalam memberikan kekuasaan atas izin peruntukan, masih banyak pelanggaran perencanaan tata ruang wilayah, terutama di perkotaan besar dengan heterogenitas tinggi. Permasalahan itu dapat diuraikan diantaranya: *Pertama*, kepastian hukum yang mengatur penetapan ruang terbuka hijau oleh kepala daerah masih sangat lemah, dikarenakan kepala daerah dalam memberikan rekomendasi maupun izin terkait penggunaan suatu ruang masih tidak sesuai dengan peruntukannya. *Kedua*, Kekosongan sanksi hukum administratif terkait pemerintah daerah yang tidak berkomitmen melaksanakan ruang terbuka hijau. Pencabutan atau pengurangan dana insentif daerah maupun dana alokasi khusus yang diberikan pemerintah pusat ke daerah dan menahan gaji kepala daerah serta anggota DPRD akan sangat memberikan efek, sebagai bentuk pengawasan pemerintah pusat.

Beberapa permasalahan yang dikemukakan, penulis memberikan saran untuk upaya pelestarian lingkungan yaitu: *Pertama*, pembuatan aturan pendelegasian seluruh kewenangan terkait rekomendasi dan perizinan dari kepala daerah kepada unit pelayanan dan teknis, sehingga tiap keputusan yang diambil oleh unit pelayanan, kepala daerah tidak ikut campur secara langsung, kepala daerah mengoptimalkan fungsi pengawasan dengan pembuatan sistem yang bisa dilihat oleh semua orang. *Kedua*, pemerintah pusat perlu memformulasikan sanksi administratif terkait pelanggaran tata ruang dan tidak terpenuhinya komitmen ruang terbuka hijau disetiap daerah. Sanksi administratif sebagai upaya kontrol pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah diharapkan merevisi rencana tata ruang wilayah (RTRW) dengan menyelaraskannya dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Daftar Pustaka

Buku

- Abdurrahman, 2008, Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia, Bandung, PT Citra Aditya Bakti
- Donner, A.M, 1987, *Nederlands Bestuursrecht I (algemene Deel)*. N. Samson N.Y, Aiphen aan den Rijn
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, Hukum Tata Ruang (dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah), Bandung, Nuansa
- Mahfud, Moh.MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, LP3ES,
- Ni'Matul Huda, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media
- Philipus M. Hadjon. ed, 1993, Pengantar Hukum Perizinan, Yuridika
- Program Pengembangan Kota Hijau, Direktorat Jenderal Cipta Karya, Kementerian Pekerjaan Umum dan perumahan Rakyat
- St. Munadajat Danusaputro, 1986, Hukum Lingkungan dan Pencemaran Lingkungan Melandasi Sistem Hukum Pencemaran, Buku V: Sektoral, Bandung, Bina Cipta

Yunus, M. Wahid, 2014, Pengantar Hukum Tata Ruang, Jakarta, Kencana Prenada Media Group

Willy D.S Voll, 2016, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Sinar Grafika

Artikel

Krisnadi, N., & Syahman, H, R, 2020, Perlindungan Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Akibat Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Jurnal Akrab Juara, Vol. 5, No. 1, Retrieved from : <http://www.akrabjuara.com/index.php/akrabjuara/article/view/933/824>, 2/1/2020

Lukmanul Hakim, Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia; Eksistensi Komisi-komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang, Puskasi Universitas Widyagama Malang dan Setara Press (Kelompok Penerbit Intrans), Malang, 2010

P2KH, Konsep Pembangunan Berkelanjutan, <http://sim.ciptakarya.pu.go.id/p2kh/knowledge/detail/pembangunan-berkelanjutan>, 20/9/2021

Salim, H.M., & Sujad, S., Penguasaan dan Penggunaan Ruang Atas Tanah Dalam Hukum Indonesia, Notary Indonesian, Vol 1, No 003, 2019, Retrieved From <http://www.notary.ui.ac.id/index.php/home/article/view/437/140>, 3/18/2020

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Berdasarkan Prinsip (*Reduce, Reuse, Recycle*) untuk Mewujudkan Pengelolaan Sampah Berkelanjutan di Kota Cimahi

Netty Songtiar Rismauly Naiborhu¹

Abstract

This research examines the synchronized reduction policy in waste management carried out by the Cimahi City Environment Office with principles in waste management, namely: reduce, recycle, and reuse or known as the principle of 3R. Using a qualitative normative juridical approach, the study reveals that the issue of the extent to which the implementation of principled waste management policies on reducing, recycling, reusing (3R) can realize sustainable waste management. The results of the study focused on the implementation of waste management by means of principled reduction in reduce, recycle, reuse (3R) in which it has not provided legal norms. This is evidenced by the waste management policy in Cimahi City does not formulate guidelines on how to reduce existing waste management policies carried out by the community as a legal norm and there is no formulation of legal norms in existing waste management policies about what if the guidelines are not met or not implemented with an enforcement in implementing waste management policies by means of reduction. With the regional regulation Cimahi Number. 6 of 2019 accompanied by Mayor Cimahi Regulation No. 52 of 2018 as a form of government efforts to exercise its autonomy to carry out public services in the field of sponing.

Keywords: Policy Implementation, Waste Management, Sustainable.

Abstrak

Penelitian ini mengkaji sinkronisasi kebijakan pengurangan dalam pengelolaan sampah yang dilakukan oleh Dinas Lingkungan Kota Cimahi dengan prinsip-prinsip dalam pengelolaan sampah, yaitu: mengurangi (*reduce*), mendaur ulang (*reuse*), dan menggunakan kembali (*reuse*) atau yang dikenal dengan prinsip 3R. Dengan menggunakan pendekatan yuridis normative yang bersifat kualitatif, kajian ini mengungkapkan bahwa persoalan mengenai sejauh mana pelaksanaan kebijakan pengelolaan sampah yang berprinsip pada *reduce, recycle, reuse* (3R) dapat mewujudkan pengelolaan sampah yang berkelanjutan. Hasil penelitian berfokus pada kebijakan penyelenggaraan pengelolaan sampah dengan cara pengurangan yang berprinsip pada *reduce, recycle, reuse* (3R) di dalamnya belum memberikan norma hukum. Hal ini terbukti dengan kebijakan pengelolaan sampah di Kota Cimahi tidak merumuskan pedoman bagaimana pengurangan pada kebijakan pengelolaan sampah yang ada itu di jalankan oleh masyarakat sebagai suatu norma hukum serta tidak ada perumusan norma hukum dalam kebijakan pengelolaan sampah yang ada tentang bagaimana jika pedoman tersebut tidak dipenuhi atau tidak dilaksanakan dengan adanya suatu penegakan dalam melaksanakan kebijakan pengelola sampah dengan cara pengurangan. Dengan adanya Peraturan daerah Cimahi Nomor. 6 Tahun 2019 yang disertai dengan Peraturan walikota Cimahi Nomor. 52 Tahun 2018 sebagai bentuk upaya pemerintah menjalankan otonominya untuk melaksanakan pelayanan publik di bidang persampahan.

Kata Kunci: Berkelanjutan, Pelaksanaan Kebijakan, Pengelolaan Sampah.

Pendahuluan

Peningkatan populasi yang semakin banyak mempengaruhi proses alam yang terjadi, kemungkinan besar sampah yang ditimbulkan juga meningkat. Laju pertumbuhan perekonomian yang pesat berdampak besar pada aspek lingkungan yang berimbas pada perusakan dan/atau pencemaran lingkungan. Laju pertumbuhan ini membuat jumlah buangan/residu atau sisa usaha dan/atau kegiatan maupun sisa dari kegiatan sehari-hari dan atau proses alam yang terbentuk padat berupa sampah.² Sampah selalu menjadi masalah yang tidak kunjung selesai, sampah menjadi sumber polusi udara, polusi air, serta menjadi penyebab terjadinya wabah penyakit, dan penyebab terjadinya banjir.³

¹ Netty Songtiar Rismauly Naiborhu, Sekolah Tinggi Hukum Bandung, Email: netty.naiborhu@gmail.com

² Pengertian Limbah menurut UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pengertian Sampah menurut UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.

³ Laporan Kinerja Dinas Lingkungan Hidup Kota Cimahi, 2019, hlm. II-118.

Pembenahan masalah persampahan bukanlah hal yang terlalu sulit dan mustahil, namun sangat ditentukan oleh kemauan semua pihak termasuk kesadaran masyarakat sebagai penghasil timbunan sampah dan dukungan politis Kepala Daerah dengan segala kemauan yang sungguh-sungguh dari setiap *stakeholders* dan belajar dari pengalaman buruk yang selama ini terjadi terhadap tragedi longsor di TPA Leuwigajah yang memakan korban hingga 157 jiwa tewas dari gundukan sampah setinggi gunung sampah sepanjang 200 meter dan setinggi 60 meter.⁴ Selama ini pembuangan sampah selalu dititikberatkan pada TPA sehingga beban pencemaran sampah yang menjadi perhatian besar adalah sekitar TPA. Selain itu, pencemaran sampah yang besar juga terjadi pada sungai yang menjadi tempat aktivitas masyarakat, dan TPS yang tidak terurus. Secara fisik, hal yang perlu diperhatikan adalah proses penyebaran dan pencemaran gas dari TPS baik di dalam maupun sekitar lingkungan TPA, pergerakan atau aliran lindi dalam lingkungan TPA, dan ke dalam lapisan tanah di sekitar TPA serta pergerakan hasil dekomposisi sampah dalam TPA.⁵

Konsep dalam pembangunan berkelanjutan menitik beratkan pada aspek tujuan ekonomi, sosial, lingkungan dan pemerintahan yang baik. Dapat dipahami bahwa pembangunan berkelanjutan sebagai pembangunan jangka panjang yang berprinsip dalam menjaga keberlanjutan keberlangsungan alam pada kehidupan sosial dan budaya manusia, dan menjaga keberlanjutan keberlangsungan alam kepada kegiatan ekonomi manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, generasi saat ini dan generasi mendatang.⁶ Untuk mencapai semua tujuan dan target dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs) dibutuhkan administrasi publik yang mengikuti dinamika tuntutan pembangunan dan pelayanan publik. Pada tahun 2030 dibutuhkan administrasi yang efektif untuk dapat mencapai tujuan dan target *sustainable development goals* (SDGs) dengan membuat peraturan-peraturan yang memiliki norma hukum baru untuk dapat menyelaraskan dengan langkah-langkah menjalankan pembangunan berkelanjutan. Perubahan paradigma praktek administrasi publik harus dimaknai sebagai keinginan yang kuat dari para administrator publik yang mampu mengukuhkan dalam mendukung kehadiran negara dalam pelayanan publik dan dalam menyelesaikan masalah pembangunan.⁷

Peraturan pengelolaan sampah perlu dikaji secara mendalam dan komprehensif agar membentuk suatu norma hukum baru dalam kebijakan pengelolaan sampah terutama dalam melakukan pengurangan. Pengelolaan sampah merupakan bagian dari *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang terdapat pada pilar ke 11 mengenai kota dan permukiman berkelanjutan serta pilar ke 14 mengenai pencegahan pencemaran laut oleh sampah plastik dari 17 pilar tujuan pembangunan berkelanjutan yang merupakan bagian

⁴Humas Bandung. *Tragedi Leuwigajah, Kisah Kelam "Bandung Lautan Sampah"*. <https://humas.bandung.go.id/berita/tragedi-leuwigajah-kisah-kelam-bandung-lautan-sampah>, Diakses tanggal 5 Agustus 2020.

⁵ Mahyudin, Rizqi Puteri. "Kajian Permasalahan Pengelolaan Sampah Dan Dampak Lingkungan Di TPA." *Jurnal Teknik Lingkungan*, Edisi Vo. 3 No. 1, 2017, hlm. 71.

⁶ Djonet Santoso, *Administrasi Publik*, Cetakan Pertama, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019, hlm.12.

⁷ *Ibid.*, hlm 127.

dari kebijakan pengelolaan sampah yang berkelanjutan dalam melindungi dan mengelola lingkungan yang baik dan sehat.⁸

Permasalahan sampah sering terjadi terutama di kota-kota besar yang padat penduduk, banyaknya aturan, regulasi dan kebijakan dalam pengelolaan sampah yang sudah tersusun namun masih kurangnya upaya penegakan secara tegas dari pemerintah, kebijakan dalam program pengelolaan sampah yang belum berkelanjutan seiring dengan pergantian jabatan dan belum sinkronnya Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat dalam berperan melakukan pengelolaan sampah yang berkelanjutan. Komitmen politik dan kepemimpinan yang apatis terhadap persoalan sampah menjadikan minimnya prioritas dan kemauan pemangku kebijakan untuk fokus menangani persampahan secara berkelanjutan. Urgensi permasalahan sampah terutama pada pengelolannya sampah yang masih menitik beratkan pada paradigma kumpul-angkut-buang (*end-of-pipe*) haruslah diubah kedalam paradigma prinsip 3R (*reduce, reuse, recycle*). Pada tahun 2020 produksi sampah nasional mencapai 67,8 ton.⁹ Artinya ada sekitar 185.753 ton sampah setiap harinya dihasilkan oleh 270 juta penduduk. Angka tersebut bisa meningkat setiap tahunnya jika pengelolaan sampah tidak dikelola secara bijak.

Pelaksanaan dalam kebijakan pengelolaan sampah masih menekankan pada upaya paradigma kumpul-angkut-buang (*end-of-pipe*), jika tidak di perbaharui dengan kebijakan pengelolaan sampah yang berprinsip pada mengurangi (*reduce*), mendaur ulang (*reuse*), dan menggunakan kembali (*reuse*) atau yang dikenal dengan prinsip 3R sebagai bagian dari upaya pengurangan jumlah volume sampah yang kian meningkat, maka volume sampah yang terjadi membuat kapasitas tempat pembuangan akhir (TPA) melampaui daya tampung sampahnya (*overload*). Pengawasan pengelolaan sampah belum dirasakan sehingga masih banyak masyarakat yang menganggap sampah bukan masalah yang serius di kemudian harinya, serta pembiayaan anggaran persampahan yang tidak memadai dari APBN yang hanya 2-3% sehingga pengeluaran APBD untuk persampahan jauh lebih besar dibandingkan dengan penerimaan dari retribusi pelayanan sampah.¹⁰

Sebagai negara yang menghendaki kesejahteraan umum dan perlindungan terhadap segenap bangsa Indonesia. Pengejawantahan secara konkrit dan konstruktif dalam konteks lingkungan hidup salah satunya adalah penjaminan hak asasi manusia akan lingkungan hidup yang sehat sebagaimana tertuang dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai *staats grundgesetz*. Jika ditilik lebih lanjut segala kebijakan dan tindakan pemerintahan dan pembangunan haruslah tunduk kepada ketentuan mengenai hak asasi manusia atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Penuangan kebijakan lingkungan (*green policy*). Karena itu, jika norma hukum diadopsi ke dalam teks undang-undang dasar, maka hal itu disebut dengan *green constitution*. Dengan perkataan lain, pola rumusan perlindungan lingkungan hidup dalam berbagai konstitusi di dunia memang sangat beragam. Konstitusi yang paling maju

⁸ Ringkasan Metadata Indikator Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB)/ *Sustainable Development Goals* (SDGs), Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2017.

⁹ Membenahi Tata Kelola Sampah Nasional, terdapat dalam <https://indonesia.go.id/kategori/indonesia-dalam-angka/2533/membenahi-tata-kelola-sampah-nasional>, Diakses tanggal 20 Juli 2021.

¹⁰ Asiyah Putri Lestari, et al., *Tata Kelola Persampahan Indonesia Gambaran Lintas Kelembagaan Persampahan di Indonesia Bagian I – Pemerintah Pusat*, Waste4Change, Bekasi, 2019, hlm. 1.

adalah konstitusi yang mengaitkan perumusan ketentuan tentang lingkungan hidup itu dengan konsepsi hak fundamental atau hak asasi manusia, khususnya mengenai hak manusia atas lingkungan.¹¹

Menurut Prof. Jimly Assidiqqie doktrin yang bersifat anthroposentrisme harus diseimbangkan dengan ekokrasi yang bersifat ekosentris. Paham antroposentris harus diseimbangkan dengan ekosentris. Paham ini harus berada dalam posisi hubungan yang saling imbang mengimbangi (*checks and balances*) dengan paham ini mengimani bahwa alam semesta ini merupakan suatu kesatuan ekosistem. Oleh karena itu, paradigma berpikir manusia berubah dari “antroposentris” ke “teosentrisme” sampai ke titik keseimbangan (*equilibrium*) dan menyadari pentingnya “ekosentrisme”. Dengan demikian, segala kebijakan dan tindakan pemerintahan dan pembangunan haruslah tunduk kepada ketentuan mengenai hak asasi manusia atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tidak boleh ada kebijakan yang tertuang dalam undang-undang ataupun peraturan yang tertuang dalam bentuk undang-undang maupun peraturan di bawahnya yang bertentangan dengan konstitusional yang pro-lingkungan.

Menurut Aisyah dan Afifah mencatat beberapa tantangan untuk menciptakan ekosistem yang kondusif bagi tata kelola sampah yang bertanggung jawab dari kondisi pengelolaan sampah yang ada sekarang, di antaranya:

- a. Dasar hukum, regulasi dan kebijakan dalam pengelolaan sampah sudah banyak tersusun, namun masih kurangnya upaya penegakan secara tegas dari Pemerintah.
- b. Program pengelolaan sampah yang belum berkelanjutan seiring pergantian jabatan dan belum sinkronnya Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat. Komitmen politik dan kepemimpinan yang tinggi terhadap permasalahan sampah masih sangat diperlukan untuk menghasilkan hasil yang nyata. Sehingga mengakibatkan minimnya prioritas dan kemauan pemangku kebijakan untuk fokus menangani persampahan secara berkelanjutan.
- c. Implementasi pemilahan sampah baru dilakukan oleh sedikit pihak dan pengolahan sampah sebelum masuk ke TPA masih minim sehingga mayoritas sampah diangkut dan membebani TPA. Selain itu, mayoritas TPA masih menjalani sistem open dumping, sehingga rata-rata kapasitas TPA sudah hampir penuh dan lahan semakin terbatas.
- d. Pelayanan penanganan sampah belum dirasakan oleh seluruh warga sehingga masih terdapat warga yang membuang dan membakar sampah sembarangan. Serta menyebabkan timbulnya isu-isu lainnya seperti pencemaran tanah dan udara, penurunan kualitas sanitasi masyarakat serta banyaknya sampah plastik di laut dan di sungai.
- e. Anggaran persampahan yang tidak memadai (minimal 2-3 % dari APBD), sedangkan pengumpulan retribusi pelayanan sampah mengalami missing link. Sehingga pengeluaran APBD untuk persampahan jauh lebih besar dibandingkan dengan penerimaan dari retribusi pelayanan sampah.¹²

¹¹ Jimly Assiddiqie, *Green Constitution*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2010, hlm. 8.

¹² Aisyah Putri Lestari et al., *Tata Kelola Persampahan Indonesia Gambaran Lintas Kelembagaan Persampahan di Indonesia Bagian 1 – Pemerintah Pusat*, Waste4Change, Bekasi, 2019, hlm. 1.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Mengapa kebijakan pengelolaan sampah berkelanjutan berdasarkan prinsip mengurangi (*reduce*), mendaur ulang (*reuse*), dan menggunakan kembali (*reuse*) atau 3R belum dapat diwujudkan di Kota Cimahi?
2. Bagaimana upaya hukum untuk mewujudkan pengelolaan sampah berkelanjutan berdasarkan prinsip mengurangi (*reduce*), mendaur ulang (*reuse*), dan menggunakan kembali (*reuse*) atau 3R dapat diwujudkan sebagai upaya pengelolaan sampah yang berkelanjutan?

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif yang menganalisis dan mengkaji aspek hukum sebagai kaidah yang relevan dengan penelitian yang didukung dengan bahan pustaka sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer yang mengikat berupa UUD 1945, UU No. 32 Tahun 2009, UU No. 18 Tahun 2008, PP 81 Tahun 2012, Perda Kota Cimahi No.16 Tahun 2019.
2. Bahan hukum digunakan untuk memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer berupa buku-buku, bahan-bahan seminar, jurnal, majalah, koran, penelusuran internet, hasil karya kalangan-kalangan hukum, dan hasil penelitian yang memiliki relevansi dengan topik pembahasan penelitian.
3. Bahan hukum tersier yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti modul, dan rencana induk.

Metode pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kebijakan (*policy approach*) yang didukung dengan teknik pengumpulan data dengan cara studi document (*study of document*) dan studi literatur (*study of literature*). Kota Cimahi menjadi lokasi penelitian yang dilakukan karena kota ini masih menjadi kota yang baru mandiri dari pemisahan dengan kota Bandung sekitar dua puluh tahun yang lalu, sehingga perlu observasi bagaimana kota ini berkembang menuju kota yang berkelanjutan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

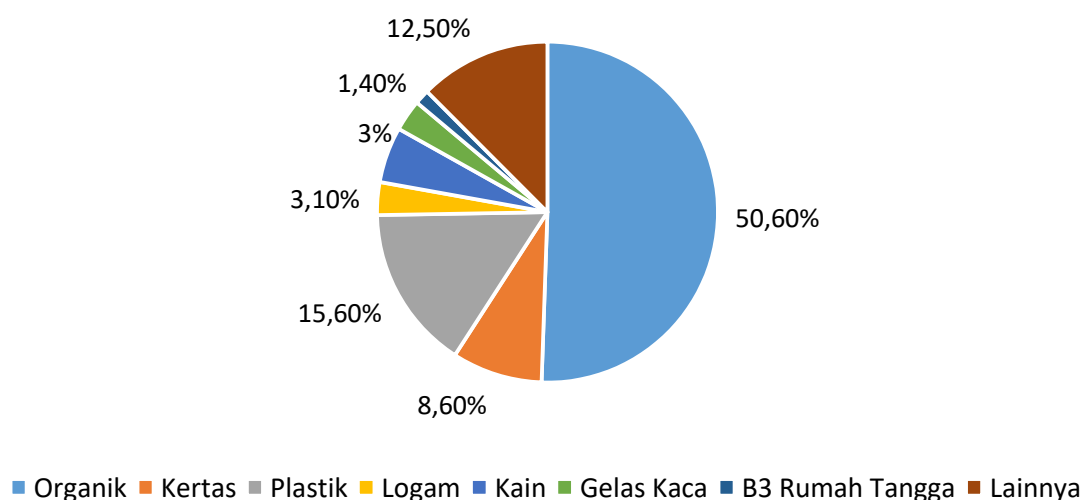
Tantangan pengelolaan sampah menjadi salah satu tantangan utama. Untuk mewujudkan pengelolaan sampah yang berkelanjutan diperlukan lima aspek setidaknya terdiri dari aspek hukum, kelembagaan, finansial, teknis operasional, dan partisipasi masyarakat. Diperlukan tata kelola persampahan yang baik dan bijaksana untuk menjalankan seluruh aspek tersebut secara optimal. Sehingga perlu peningkatan sistem kelembagaan dan kemitraan pengelolaan sampah. Secara umum, kebijakan pengelolaan sampah di Indonesia dirumuskan oleh berbagai kelembagaan mulai dari tingkat nasional hingga daerah. Dalam hal pengelolaan sampah menjadi urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar di bidang pekerjaan umum dan penataan ruang dan di

bidang urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar di bidang lingkungan hidup.

Pada dasarnya Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya. Pemetaan kewenangan pengelolaan sampah menunjukkan bahwa sebagian besar kewenangan pengaturan berada pada pemerintah pusat, sedangkan kewenangan pelaksanaan hampir sepenuhnya berada di pemerintah daerah. Dinas Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten/Kota dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Saat ini Kota Cimahi melayani sampah 255.271 ton/hari. Berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Cimahi juga proporsi timbulan sampah 63% berasal dari sampah pemukiman, sisanya sebanyak 37% berasal dari sampah non permukiman seperti pada Kawasan industri, komersil, pasar, rumah sakit, dan instansi lainnya. Seiring pertumbuhan penduduk yang meningkatkan timbulan sampah, meningkat pula karakteristik sampah yang beragam. Berikut ini komposisi sampah menurut jenisnya:

Komposisi Sampah Kota Cimahi



Gambar 1 Komposisi Sampah Kota Cimahi

(Sumber: DLH Kota Cimahi, 2020)

Secara umum kebijakan pengelolaan sampah dilakukan dengan cara Pengurangan dan Penanganan. Pengurangan dilakukan dengan cara pembatasan, pemanfaatan, dan pendaur ulangan sampah rumah tangga dan sampah sejenis rumah tangga atau yang dikenal dengan istilah *reduce*, *recycle*, dan *reuse* (3R). Sementara proses penanganan dilakukan dengan cara pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan, dan pemrosesan akhir. Namun di dalam kebijakannya tidak cukup memberikan pengetahuan kepada seluruh *stakeholder* untuk dapat melakukan pengelolaan sampah secara bijaksana. Peraturan Wali Kota Cimahi Nomor 52 Tahun 2018 tentang kebijakan dan strategi Kota Cimahi dalam pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis rumah tangga sebagai peraturan lanjutan dari Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 6 Tahun 2019

tentang penyelenggaraan Pengelolaan Sampah yang terdiri 5 Bab dan 11 Pasal hanya berisikan tentang arah kebijakan, strategi, target, dan program mengenai pengurangan dan penanganan sampah rumah tangga dan sejenis rumah tangga yang dijelaskan lebih lanjut pada Lampiran II bagaimana kegiatan kebijakan dan strategi kota cimahi dalam pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis rumah tangga untuk periode 2018-2025 seperti halnya pada kegiatan pengurangan timbulan sampah per kapita yang dilakukan dengan cara penyusunan dan pelaksanaan regulasi penghentian penggunaan dan peredaran produk sekali pakai. Bagi penulis regulasi tersebut diperlukan aturan operasional yang lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan penghentian penggunaan dan peredaran produk sekali pakai seperti apa untuk dapat dilaksanakan sebagai pedoman bagi pemerintah daerah untuk memberikan arahan bagi masyarakat melakukan pengurangan dalam pengelolaan sampah serta sebagai pedoman bagaimana kebijakan tersebut mengatur jika pengurangan dalam pengelolaan sampah itu tidak dilaksanakan, sehingga memberikan norma hukum yang mengarahkan pada kebiasaan baru yang baik bagi masyarakat demi terciptanya lingkungan yang baik dan sehat.

Sebagaimana peraturan walikota Nomor 52 Tahun 2018 tentang kebijakan dan strategi Kota Cimahi dalam pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis rumah tangga sebagai sumber hukum yang mengikat di luar peraturan perundang-undangan di bawah peraturan daerah Kota Cimahi nomor 6 tahun 2019 tentang penyelenggaraan pengelolaan sampah seharusnya pemerintah daerah dalam hal ini dapat menggunakan kewenangan yang berlandaskan diskresi untuk membuat peraturan kebijakan sebagai aturan operasional dalam rangka memenuhi kekosongan hukum. Hal tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menjelaskan bahwa Pejabat Pemerintahan dapat menetapkan keputusan dan/atau tindakan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dalam hal peraturan perundang-undangannya tidak mengatur, tidak lengkap, dan/atau stagnasi pemerintahan.

Hukum yang hadir dalam kehidupan sebagai norma-norma yang berfungsi mengharuskan dan mengontrol. Dalam konsep non-yuridis hukum dikonsepsikan sebagai sistem norma yang otonom, melainkan sebagai institusi sosial yang berfungsi atau yang kehilangan peran fungsionalnya secara faktual dan aktual dalam kehidupan bermasyarakat dari perspektif sosiologi akan mengkaji norma hukum dalam wujud sebagai fakta sosial yang akan tersimak sebagai keteraturan perilaku perilaku orang dalam suatu masyarakat. Keteraturan dalam hal berperilaku para warga dalam suatu masyarakat itu dapat saja terjadi berkat kepatuhan mereka pada suatu aturan dan/atau aturan hukum tertentu.¹³ Namun, kebijakan pengelolaan sampah di Cimahi tidak memberikan norma hukum sebagai ketentuan untuk melaksanakan bagaimana seharusnya masyarakat dapat melakukan pengurangan dalam pengelolaan sampah, sehingga membuat wujud pengelolaan sampah berkelanjutan hanya sebatas tujuan yang masih perlu untuk dikaji lebih lanjut dalam melaksanakan pencapaiannya.

¹³ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Konsep dan Metode*, Ctk. Kedua, Setara Press, Malang, 2020, hlm. 30.

Peraturan Wali Kota Cimahi Nomor Nomor 52 Tahun 2018 tentang kebijakan dan strategi Kota Cimahi dalam pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis rumah tangga belum dapat membentuk norma hukum pada masyarakat untuk melakukan pengelolaan sampah secara bijaksana apalagi dengan melakukan penerapan prinsip 3R (*reduce, reuse, recycle*) yang sebatas paradigma belaka. Kadang kala hukum ini terlalu rigid untuk dapat dilaksanakan menjadi sebuah produk hukum yang mengikat dalam bentuk regulasi yang secara langsung mengatur pola kehidupan yang ada di dalam masyarakat.

Persoalan sampah direpresentasikan sebagai persoalan pengelolaan ketika kebijakan ini mengorganisasikan proses perencanaan dan implementasi pengurangan dan penanganan sampah ke dalam bentuk kebijakan dan strategi daerah sebagaimana Pasal 3 ayat (4) Perda Cimahi No. 6 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Sampah.

Persoalan kepatuhan dalam kebijakan ini belum bisa membawa masyarakat menjalankan pengelolaan sampah dengan cara pengurangan dan penanganan yang setidak-tidaknya dapat menggunakan cara pengurangan, pemilahan, pemanfaatan kembali dari sumber sampah yang ditimbulkan yaitu dari masyarakat itu sendiri sebagai penghasil timbulan sampah. Peran aktif dari masyarakat sangat berpengaruh untuk mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut. Konsekuensi bagi masyarakat yang tidak patuh seharusnya mendapat sanksi sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 54 Perda Cimahi No. 6 Tahun 2019 berkaitan tentang ketentuan pidana bagi seseorang yang melanggar ketentuan dalam Pasal 39 dan Pasal 40 Perda Cimahi No. 6 Tahun 2019. Namun, produk hukum yang ada lagi-lagi belum bisa diimplementasikan bagaimana pelaksanaan ketentuan pidana sebagai bentuk ketidakpatuhan bagi masyarakat yang tidak mengikuti ketentuan yang ada mengenai pengelolaan sampah ini.

Jika warga memiliki tanggung jawab untuk mematuhi aturan dan larangan maka hal ini akan mendukung upaya pemerintah kota untuk mewujudkan lingkungan kota yang bersih dan sehat. Sebaliknya jika warga tidak patuh terhadap aturan dalam kebijakan tersebut maka akan sulit mewujudkan pengelolaan sampah yang berkelanjutan. Sehingga kepatuhan terhadap kebijakan pengelolaan sampah sangat berpengaruh dalam mendukung pengelolaan sampah yang berkelanjutan.

Menurut Soetandyo, di tengah-tengah situasi krisis yang menuntut kesiapan-kesediaan hukum untuk beradaptasi, harus bersedia mengembangkan tata hukum yang menjadi objek kajiannya tetap dalam konsepnya sebagai suatu sistem norma positif yang dimodelkan sebagai sistem terbuka, yaitu hukum akan mudah bertransaksi dengan lingkungan sosial, yang dalam hal menginputkan fakta sosial, memprosesnya di dalam sistem *through-puts* yang secara sosial relevan, untuk kemudian mengouput kembali ke tengah masyarakat sebagai suatu *socio-legal judgments* yang benar-benar fungsional.¹⁴

Kendatipun demikian representasi masalah yang ada belum cukup untuk menciptakan pengelolaan sampah yang berkelanjutan sebagai perkembangan *sociological jurisprudence* yang mendayagunakan logika berfikir juga kemahiran metodologi observasi. Kurangnya kesadaran masyarakat untuk melakukan pengelolaan sampah dengan cara memulai melakukan pemilahan jenis sampah dari sumbernya justru memberikan kontribusi lingkungan menjadi kotor dan tidak sehat. Setiap Tempat Pembuangan Sampah

¹⁴ *Ibid*, hlm 43-44.

Akhir maupun Sementara rata-rata selalu terlihat tidak terkelola dengan baik yang pada akhirnya menimbulkan pemandangan tidak indah dan aroma yang busuk. Lebih dari itu, sulitnya mengelola sampah yang sudah tercampur membuat volume timbulan sampah semakin meningkat. Dalam mata rantai pengelolaan sampah yang berbasis 3R (*reduce, reuse, recycle*) sampah dikumpulkan di pilah dan kemudian di daur ulang. Artinya pemerintah kota Cimahi berusaha memberikan keterangan terhadap pemanfaatan sampah sebagai peluang untuk masyarakat menambah penghasilan ekonomis.

Kebijakan mempertimbangkan karakteristik kebiasaan warga sebagai suatu permasalahan dalam penyusunan kebijakan. Akibatnya, permasalahan ini menjadi hal yang tertinggal dan tidak terpecahkan¹⁵. Dengan demikian, baik Perda No. 6 Tahun 2019 dengan Perwal No. 52 Tahun 2018 yang berkaitan dengan pengelolaan sampah di Kota Cimahi lebih menekankan pada pendekatan *top-down* yang mana model perencanaan yang dilakukan dari atasan yang ditujukan kepada bawahannya dimana yang mengambil keputusan adalah atasan sedangkan bawahan hanya sebagai pelaksana saja.¹⁶ Sementara keberadaan sebuah kebijakan pengelolaan sampah yang secara khusus belum dapat memberikan pengertian secara khusus bagaimana mengejawantahkannya menjadi suatu budaya hukum bagi masyarakat dalam rangka mendukung pengelolaan sampah berkelanjutan akibat dari kekosongan aturan operasionalnya. Demikian Peraturan yang dimiliki Kota Cimahi dalam pengelolaan sampah belum sepenuhnya mengatasi persoalan sampah, hal ini dibuktikan dengan timbulan sampah yang kian meningkat dan tidak terkelola dengan baik.

Penutup

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan pengelolaan sampah dilakukan dengan cara pengurangan dan penanganan, dimana penelitian ini menitik beratkan cara pengurangan yang berprinsip pada *reduce, recycle, reuse* (3R) yang dalam kebijakannya belum memberikan norma hukum sehingga sukar untuk dijalankan. Hal ini terbukti dengan kebijakan pengelolaan sampah di Kota Cimahi tidak merumuskan pedoman bagaimana pengurangan pada kebijakan pengelolaan sampah yang ada itu di jalankan oleh masyarakat sebagai suatu norma hukum serta tidak ada perumusan norma hukum dalam kebijakan pengelolaan sampah yang ada tentang bagaimana jika pedoman tersebut tidak dipenuhi atau tidak dilaksanakan dengan adanya suatu penegakan dalam melaksanakan kebijakan pengelola sampah dengan cara pengurangan. Padahal kebijakan pengelolaan sampah dengan cara pengurangan yang berprinsip pada *reduce, recycle, reuse* (3R) mampu menekan volume sampah di TPA yang kian meningkat dan menjadi kekhawatiran saat ini sebab sudah melebihi kapasitasnya.

Dengan adanya Peraturan daerah Cimahi Nomor. 6 Tahun 2019 tentang penyelenggaraan pengelolaan sampah yang disertai dengan Peraturan walikota Cimahi Nomor. 52 Tahun 2018 tentang kebijakan dan strategi Kota Cimahi dalam pengelolaan

¹⁵Andi Wahyudi, "Analisis Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kota Samarinda: Problematisasi Kebijakan dengan Pendekatan WPR", *Jurnal Borneo Administrator*, Edisi Vol. 12 No. 1, Agustus 2017, hlm. 103.

¹⁶ Mustikharima, "Budgeting Approach Botton-Up vs. Top-Down", <https://www.myco.co.id/post/bottom-up-vs-top-down>, diakses tanggal 3 September 2021.

sampah rumah tangga dan sampah sejenis rumah tangga sebagai bentuk upaya pemerintah Kota Cimahi dalam menjalankan otonominya untuk melaksanakan pelayanan publik di bidang persampahan, meskipun belum mampu memberikan pergerakan menuju arah kebijakan pengelolaan sampah yang berkelanjutan.

Ada beberapa saran yang dapat disampaikan dalam penelitian ini. Pertama, pemerintah Kota Cimahi segera mungkin melakukan penekanan dalam melakukan pengurangan pada pengelolaan sampah dengan membuat aturan teknis yang memberikan pedoman pelaksanaan prinsip mengurangi (*reduce*), mendaur ulang (*reuse*), dan menggunakan kembali (*reuse*) serta pedoman mengenai tidak dilaksanakannya pedoman pengurangan pada pengelolaan sampah itu sehingga membentuk suatu norma hukum baru yang dapat memberikan perubahan pada penekanan volume sampah di TPA serta mewujudkan lingkungan yang baik dan sampah dalam rangka mewujudkan pengelolaan sampah yang berkelanjutan.

Daftar Pustaka

Buku

- Assiddiqie, Jimly, *Green Constitution*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2010.
Santoso, Djonet, *Administrasi Publik*, Cetakan Pertama, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019.
Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum Konsep dan Metode*, Cetakan Kedua, Setara Press, Malang, 2020.

Jurnal

- Rizqi Puteri, Mahyudin, "Kajian Permasalahan Pengelolaan Sampah Dan Dampak Lingkungan Di TPA." *Jurnal Teknik Lingkungan*, Edisi Vo. 3 No. 1, 2017.
Wahyudi, Andi. "Analisis Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kota Samarinda: Problematisasi Kebijakan dengan Pendekatan WPR", *Jurnal Borneo Administrator*, Edisi Vol. 12 No. 1, Agustus 2017

Artikel lainnya

- Dinas Lingkungan Hidup Kota Cimahi, Laporan Kinerja 2019.
Putri Lestari, Asiyah, et al., *Tata Kelola Persampahan Indonesia Gambaran Lintas Kelembagaan Persampahan di Indonesia Bagian I - Pemerintah Pusat*, Waste4Change, Bekasi, 2019.
Kementrian Perencanaan Pembangunan Nasional, Ringkasan Metadata Indikator Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB)/ *Sustainable Development Goals (SGDs)*, 2017.

Sumber Internet

- Humas Bandung. *Tragedi Leuwigajah, Kisah Kelam "Bandung Lautan Sampah"*.
<https://humas.bandung.go.id/berita/tragedi-leuwigajah-kisah-kelam-bandung-lautan-sampah>, Diakses tanggal 5 Agustus 2020.
Membenahi Tata Kelola Sampah Nasional, terdapat dalam
<https://indonesia.go.id/kategori/indonesia-dalam-angka/2533/membenahi-tata-kelola-sampah-nasional>, Diakses tanggal 20 Juli 2021

Mustikharima, "Budgeting Approach Botton-Up vs Top-Down",
<https://www.myco.co.id/post/bottom-up-vs-top-down>, diakses tanggal 3
September 2021.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah

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

Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 16 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan
Pengelolaan Sampah.

Peraturan Wali Kota Cimahi Nomor 52 Tahun 2018 tentang Kebijakan dan Strategi
Kota Cimahi Dalam Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis
Sampah Rumah Tangga.

Kedudukan Hukum Administrasi Negara dalam Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun sebagai Upaya Penataan Hukum Lingkungan

Josua Hari Mulya¹

Abstract

Development activities are increasing, containing the risk of pollution and environmental damage including those caused by hazardous and toxic waste materials (B3 waste) derived from increasing development activities. This condition causes the carrying capacity and capacity to become a social burden. For this reason, this study aims to find out the extent to which positive laws in Indonesia can be adequate in B3 waste management activities that include reduction, storage, collection, transportation, utilization, processing, and/or boarding activities. The research methods used are normative juridical. A weak supervision and awareness of the dangers of B3 waste causes nonconformity of B3 waste management regulations. Waste management of hazardous and toxic materials is an effort to realize pollution control and environmental destruction carried out by increasing the protection of environmental laws, including regulations regarding B3 waste. With the application of the principle of reduce, reuse, recycle in the management of waste B3, it is expected that the final process safe for the environment.

Keywords: Hazardous Waste, Compliance, Management.

Abstrak

Kegiatan pembangunan semakin meningkat yang mengandung risiko pencemaran dan kerusakan lingkungan termasuk yang disebabkan oleh bahan limbah berbahaya dan beracun (Limbah B3) yang berasal dari kegiatan pembangunan. Kondisi ini menyebabkan daya dukung dan daya tampung menjadi beban sosial. Untuk itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana hukum positif di Indonesia dapat memadai dalam kegiatan pengelolaan limbah B3 yang meliputi pengurangan, penyimpanan, pengumpulan, pengangkutan, pemanfaatan, pengolahan, dan/atau kegiatan penimbunan. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Lemahnya pengawasan dan kesadaran akan bahaya limbah B3 menyebabkan terjadinya ketidaksesuaian regulasi pengelolaan limbah B3. Pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun merupakan upaya untuk mewujudkan pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang dilakukan dengan meningkatkan perlindungan hukum lingkungan, termasuk peraturan mengenai limbah B3. Dengan penerapan prinsip mengurangi, menggunakan kembali, mendaur ulang dalam pengelolaan limbah B3, diharapkan proses akhir tidak merusak dan mencemari lingkungan.

Kata Kunci: Limbah B3, Penataan, Pengelolaan.

Pendahuluan

Manusia dalam kehidupan sehari-harinya dalam segala bentuk aktivitas yang selalu berkaitan erat dengan lingkungan. Kerusakan pada lingkungan adalah pengaruh sampingan dari suatu tindakan manusia untuk mencapai tujuan yang mempunyai risiko terhadap lingkungan. Lingkungan yang sehat merupakan lingkungan yang tidak mengandung unsur-unsur negatif yang dapat membahayakan kesehatan manusia dan makhluk lain yang ada di dalamnya. Namun demikian, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mempengaruhi kehidupan manusia di berbagai bidang yang bukan tidak mungkin dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup.² Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa:

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

¹ Josua Hari Mulya, Sekolah Tinggi Hukum Bandung, Email: josuarimm@gmail.com

² Netty S R Naiborhu, *Pelaksanaan Pembuangan Limbah B3 Melalui Penataan Baku Mutu Lingkungan pada Industri Farmasi PT. Bio Farma di Kota Bandung*, Laporan Hasil Penelitian Sekolah Tinggi Hukum Bandung, 2021, hlm. 1.

Berdasarkan hal tersebut, negara, pemerintah, seluruh elemen masyarakat tanpa terkecuali berkewajiban untuk senantiasa melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Hal tersebut bertujuan agar lingkungan yang bersih dan sehat tetap terjaga untuk menunjang kelangsungan perikehidupan di masa yang akan datang. Aktivitas manusia yang mempengaruhi lingkungan merupakan hubungan timbal balik antara manusia dengan lingkungannya.³

Di antara dampak yang timbul dari pembangunan lingkungan hidup, yang sangat menonjol adalah masalah pencemaran lingkungan. Salah satu sebab terjadinya pencemaran adalah karena dihasilkannya limbah B3 oleh kegiatan industri. Pencemaran lingkungan menurut Pasal 1 ayat (14) Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup:

“Pencemaran lingkungan hidup adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan yang telah ditetapkan.”

Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, menyebutkan:

“Limbah bahan berbahaya dan beracun adalah sisa usaha/kegiatan yang mengandung B3”.

Kemudian, Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2014 mengatakan bahwa bahan berbahaya dan beracun:

“Zat, energi dan/atau komponen lain yang karena sifat, konsentrasi, dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusak lingkungan hidup, dan/atau membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, serta kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lain.”

Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun, menyebutkan bahwa pengelolaan limbah B3 bertujuan untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang diakibatkan Limbah B3 serta melakukan pemulihan kualitas lingkungan yang sudah tercemar sehingga sesuai dengan fungsinya kembali.

Adapun karakteristik Limbah B3 yakni mudah meledak, mudah menyala, reaktif, infeksius, korosif, dan beracun.⁴ Terkait dengan karakteristiknya, Limbah B3 perlu mendapatkan penanganan khusus agar tidak membahayakan manusia dan lingkungan.⁵

Berikutnya, kegiatan pembangunan yang semakin meningkat sangat berpengaruh dan mengandung resiko terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang disebabkan oleh limbah bahan berbahaya dan beracun (Limbah B3). Limbah B3 merupakan sesuatu zat yang berbahaya yang apabila tidak dikelola dengan baik dan dibuang langsung ke Lingkungan dapat menimbulkan bahaya terhadap lingkungan dan kesehatan manusia serta makhluk hidup lainnya. Keberadaan Limbah B3 tersebut dapat

³ Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 2011, hlm. 9-10.

⁴ Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun.

⁵ Badrudin Kurniawan. “Pengawasan pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun (B3) di Indonesia dan tantangannya”, *Jurnal Dinamika Governance FISIP UPN Veteran Jatim*, Volume 9 No. 1 April Tahun 2019, hlm. 42.

menimbulkan kerusakan dan pencemaran lingkungan. Mengingat bahaya yang diakibatkan oleh Limbah B3 tersebut, maka sangat diperlukan pengaturan hukum yang baik.

Pemerintah Republik Indonesia melalui Kementerian Lingkungan Hidup mendorong pengelolaan Limbah B3 untuk menjadikan limbah tersebut bukan hanya semata-mata berupa limbah saja tetapi juga bisa mempunyai nilai ekonomi. Agar upaya pemanfaatan tersebut menjadi hal yang selalu di kedepankan dalam pengelolaan limbah B3 atau lebih dikenal dengan ikon 3R (*Reuse, Reduce, dan Recycle*).⁶ Kegiatan Pengelolaan Limbah B3 adalah kegiatan yang meliputi pengurangan, penyimpanan, pengumpulan, pengangkutan, pemanfaatan, pengolahan, dan/atau penimbunan.⁷

Pasal 200 Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2014 menyebutkan upaya penanggulangan Pencemaran Lingkungan Hidup dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup dapat dilakukan dengan cara:

- a. pemberian informasi mengenai peringatan adanya Pencemaran Lingkungan Hidup dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup kepada masyarakat;
- b. pengisolasian Pencemaran Lingkungan Hidup dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup;
- c. penghentian sumber Pencemaran Lingkungan Hidup dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup; dan/atau
- d. cara lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Dalam hal ini, penerapan hukum lingkungan dari segi hukum administrasi muncul apabila keputusan penguasa, misalnya yang bersifat kebijakan dituangkan dalam bentuk keputusan (*beschikking*) penguasa, misalnya dalam prosedur perizinan, penentuan baku mutu lingkungan, prosedur analisis mengenai dampak lingkungan dan sebagainya.

Hukum yang merupakan aturan tentang sikap dan tingkah laku orang-orang, akan menjadi keyakinan bersama dari sebagian besar warga masyarakat, bahwa aturan itulah yang wajib dijunjung tinggi. Sistem hukum administrasi negara dilakukan agar supaya kehendak undang-undang lingkungan dapat terwujud dalam praktik kehidupan masyarakat dan negara sehari-hari.⁸

Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan di atas maka penulis mencoba menganalisis bagaimana pengaturan pengelolaan limbah B3 sebagai upaya penataan dalam instrumen hukum administrasi negara berdasarkan doktrin *primary jurisdiction*?

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif yaitu dilakukan melalui penelitian kepustakaan berupa data sekunder dengan bahan hukum primer, bahan hukum

⁶ Rahmat Witukar, Pidato Peluncuran Sistem Elektronik Pengelolaan Limbah B3, Jakarta, 29 Mei 2016.

⁷ Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 101 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun.

⁸ Sjamsiar Sjamsuddin, *Hukum administrasi negara*, Setara Press, Jawa Timur, 2019, hlm. 33.

sekunder, dan bahan hukum tersier. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kebijakan (*polic approach*). Dalam penelitian ini, data yang sudah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat UUPPLH) menyebutkan pelestarian fungsi lingkungan hidup adalah rangkaian upaya untuk memelihara kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun merupakan upaya untuk mewujudkan pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan dilakukan dengan cara peningkatan penataan terhadap hukum lingkungan, antara lain peraturan mengenai limbah B3.⁹

Apabila penghasil limbah B3 tidak dapat mengolah dan/atau menimbun limbah B3 yang dihasilkannya sendiri maka dapat diserahkan kepada pengolah dan/atau penimbun limbah B3. Hal ini tidak menyebabkan hilangnya tanggung jawab penghasil limbah B3 untuk mengolah limbah B3 yang dihasilkannya.

Pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun oleh setiap orang yang menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun dapat dilakukan dengan cara termal, stabilisasi dan solidifikasi dan/atau cara lain sesuai perkembangan teknologi.¹⁰

Salah satu hal yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintah di era desentralisasi ini yaitu bagaimana memulihkan kepercayaan rakyat kepada sistem pemerintah dan pelayanan birokrasi. Hal ini menyangkut keinginan politik mengambil keputusan yang dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*) kepada rakyat sebagai penerima pelayanan publik melalui Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah yang telah dibuat sebagai landasan kebijakan. Hal ini berarti juga setiap Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya dalam hirarki perundang-undangan. Pembuat Peraturan Daerah menyangkut kebijakan lingkungan dan perizinan juga harus memperhatikan kaidah-kaidah hukum yang bersifat *imperative* dan *fakultatif*. Isi kaidah hukum dihubungkan dengan sifatnya, maka kaidah-kaidah hukum yang berisikan suruhan dan larangan adalah *imperative*, sedangkan kaidah hukum yang berisikan kebolehan adalah *fakultatif*. Setiap pembangunan diperkirakan akan menghasilkan dampak dari kegiatan yang dilakukan, sehingga perlu diperhatikan lebih lanjut terkait berbagai kebijakan lingkungan nasional dalam perpektif daerah otonom.

Menurut Pasal 59 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup pengelolaan limbah B3 wajib mendapatkan izin dari menteri, gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Jenis kegiatan pengelolaan limbah B3 yang wajib dilengkapi dengan izin terdiri atas kegiatan: pengangkutan, penyimpanan sementara, pengumpulan,

⁹ Netty S R Naiborhu, *Pengaturan Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun sebagai Upaya Penataan Hukum Lingkungan di Indonesia*, Laporan Hasil Penelitian Sekolah Tinggi Hukum Bandung, 2021, hlm. 1.

¹⁰ Pasal 100 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2014 tentang Tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun.

pemanfaatan, pengelolaan dan penimbunan. Untuk mencapai hal tersebut, praktek administrasi publik harus berubah mengikuti dinamika tuntutan pembangunan dan pelayanan publik.

Konsep penataan dan penegakan hukum lingkungan yang digunakan dalam penelitian ini sesungguhnya memiliki kesamaan dengan konsep penegakan hukum lingkungan sebagaimana lazim dianut dalam sistem Belanda, yaitu mencakup kegiatan pengawasan guna mengetahui tingkat ketaatan dan pengenaan sanksi guna memaksakan ketaatan hukum. Namun demikian, dalam konsep penataan dan penegakan hukum lingkungan lebih mempertegas prioritas upaya-upaya pada tahap pencegahan dan bahkan termasuk terhadap instrumen pengendalian yang bersifat *preemptif* hingga upaya yang bersifat *represif* sekalipun, maka fungsi-fungsi *preemptif*, *preventif*, dan *represif* dapat diterapkan.¹¹

Dalam hal instrumen penataan hukum lingkungan, adanya keterkaitan izin dengan baku mutu lingkungan. Selain kajian lingkungan melalui analisis dampak lingkungan (AMDAL), baku mutu lingkungan ataupun kriteria baku kerusakan lingkungan ataupun kriteria baku kerusakan lingkungan merupakan sarana penting dalam sistem penataan dan penegakan hukum lingkungan. Pertama, penetapan baku mutu atau standar kualitas sangat erat berkaitan dengan sistem perizinan. Kedua, baku mutu lingkungan juga penting bagi pelaksanaan AMDAL yang merupakan konsep pengendalian lingkungan sejak dini (*preventive*). Ketiga, untuk memberikan pedoman terhadap pengelolaan lingkungan dan sebagai upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan secara konkrit diperlukan baku mutu lingkungan dan kriteria baku kerusakan guna dapat menentukan tingkat ketaatan hukum lingkungan. Penetapan baku mutu melalui peraturan perundang-undangan mengenai berbagai jenis sumber daya tidak perlu sama, bahkan dapat berbeda untuk setiap lingkungan, wilayah atau waktu. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan tersebut relevansinya terbatas waktunya, sehingga pada waktu tertentu perlu ditinjau dan disesuaikan kembali.

Dalam UUPPLH, izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal dan upaya pengelolaan lingkungan hidup-upaya pemantauan lingkungan hidup dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Pasal 36 UUPPLH menyatakan:

- a. Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan.
- b. Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 atau rekomendasi UKL-UPL.
- c. Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mencantumkan persyaratan yang dimuat dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL.

¹¹ Harry Supriyono, Kajian Yuridis Sistem Penataan dan Penegakan Hukum Lingkungan Administratif dalam Pengendalian Dampak Lingkungan, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 33.

- d. Izin lingkungan diterbitkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Demikian sudah sepatutnya dilakukan pengawasan. Pengawasan merupakan salah satu unsur penting dalam menilai sejauh mana keberhasilan suatu kegiatan yang telah direncanakan. Pengawasan bisa dilakukan dengan baik apabila masyarakat yang mengelola limbah B3 telah memperoleh izin dari pemerintah. Sebab, jika aktifitas pengelolaan limbah berizin maka data pengelola dan produksi limbah B3 pun semakin akurat. Sehingga pemerintah dengan mudah mengendalikan aktifitas pengelolaan limbah. Namun muncul permasalahan terkait persoalan perizinan ini yang juga menjadi kendala dalam fungsi pengawasan. Proses pengurusan perizinan ini membutuhkan besaran biaya tertentu dan dinilai rumit. Belum ada pedoman teknis yang mengatur tentang penentuan besaran biaya tersebut.¹²

Pengawasan merupakan bagian dari ruang lingkup penegakan hukum lingkungan administratif yang bersifat *preventif* guna memastikan bahwa peraturan perundang-undangan lingkungan ditaati, karena pengawasan merupakan langkah *preventif* untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah *represif* untuk memaksakan kepatuhan.

Dalam hal pengaturan sanksi administrasi dalam UUPPLH dimasukan ke dalam satu bab tersendiri digabung bersama pengawasan, adalah menegaskan adanya satu sistem dalam penataan dan penegakan hukum lingkungan administratif. Bab XII Pengawasan dan Sanksi administrasi terdiri dari, bagian kesatu tentang Pengawasan Pasal 71-75 dan bagian kedua tentang sanksi administratif Pasal 76-83. Dalam Pasal 76 ayat (1) UUPPLH menyatakan bahwa Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan. Serta, untuk Sanksi administratif terdapat pada ayat (2) yang terdiri atas: a. teguran tertulis; b. paksaan pemerintah; c. pembekuan izin lingkungan; atau d. pencabutan izin lingkungan.

Kendati demikian, perlunya dilakukan pengawasan terhadap administrasi negara, kecuali untuk menghindari agar kekuasaan dan kebebasan yang diberikan kepada administrasi negara tidak disalahgunakan, juga dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum. Perlindungan hukum melalui upaya administratif dimaksudkan selain memberikan perlindungan bagi warga yang dirugikan akibat sikap tindak administrasi negara, juga memberikan perlindungan hukum terhadap administrasi negara sendiri yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya secara benar sesuai dengan hukum, sehingga administrasi negara tersebut dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan tenang, tertib serta memperoleh kepastian hukum.

Berikutnya dalam hal instrumen hukum administrasi negara dalam penegakan hukum lingkungan mempunyai dua fungsi yaitu fungsi yang bersifat *preventif* dan *represif*. Bersifat *preventif* yaitu kaitannya dengan izin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang terhadap pelaku kegiatan, dan dapat juga berupa pemberian penerangan dan nasihat. Sedangkan sifat *represif* berupa sanksi yang diberikan oleh pejabat yang berwenang

¹² Badrudin Kurniawan. "Pengawasan...", *op.cit.*, hlm.46.

terhadap pelaku atau penanggung jawab kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran. Karenanya, kedudukan hukum administrasi negara akan menjadi cukup strategis dalam penegakan hukum lingkungan. Terlebih pula dengan dikenalkan dan dikembangkannya doktrin *Primary Jurisdiction*, yang mana pada hakekatnya menempatkan instrumen hukum administrasi negara sebagai instrumen terdepan.

Dalam hal doktrin *Primary Jurisdiction*, pengambilan keputusan pejabat administrasi negara adalah domein hukum administrasi negara (non yuridis) dan bukan jalur yudisial yang mengacu pada sistem perundang-undangan yang ada, seperti undang-undang peradilan tata usaha negara, peradilan pidana. Dalam berbagai persoalan sengketa lingkungan secara perdata pun tidak selalu harus melibatkan lembaga lembaga peradilan, namun dapat dilakukan diluar pengadilan (*Alternative Disputes Resolution*), sedangkan proses pidana selalu melibatkan lembaga pengadilan. Sebab, adapun asumsi domain penanganan lingkungan adalah bagian terbesar aktivitas pemerintahan melalui institusi atau pejabat berwenang, maka pengembangan sistem penataan dan penegakan hukum lingkungan melalui penguatan prosedur administrasi dalam sistem terpadu semakin dibutuhkan. Yang pertama-tama memutuskan masalah ini bukanlah pengadilan. Pengadilan dapat memeriksa keputusan administrasi namun keputusan pengadilan hanya dibuat setelah badan itu diberi kesempatan untuk mengatur. Karena sebagai doktrin yang dibuat oleh hakim, ia hanya menjadi pedoman bagi pengadilan untuk menetapkan apakah pengadilan harus memeriksa masalah tersebut saat itu atau menunggu hingga badan yang memiliki yurisdiksi mendapat kesempatan untuk bertindak.

Hukum erat kaitannya dengan asas-asas hukum, yang di dalamnya memuat kaidah-kaidah penilaian fundamental dalam suatu sistem hukum. Jika konsep asas hukum tersebut dapat diwujudkan sesuai dengan makna dan fungsinya, maka memiliki kekuatan daya berlakunya. Perlu diingat bahwa asas hukum sebagai landasan dari sistem hukum, karenanya perlu dinormatifikasikan dalam bentuk aturan hukum, yang didalamnya merumuskan kaidah perilaku. Selanjutnya diaplikasikan dalam bentuk putusan-putusan hakim.

Begitu pula dengan yang dikenal dengan asas subsidiaritas harus dapat dinormatifikasikan dalam tataran norma-norma, agar tidak menimbulkan perbedaan persepsi dan pemahaman.

Menurut Soedarto, bahwa perlindungan hukum sebagai instrumen (alat) "*Social Control*" fungsi pidana dapat bermakna sebagai "*Subsidiaritas*" artinya hukum pidana hendaknya baru digunakan apabila usaha-usaha lain kurang memadai. Dengan demikian harus dibatasi penggunaannya, apabila ada jalan lain janganlah menggunakan hukum pidana. Dalam hukum pidana modern tidaklah berarti pasti berakhir dengan pidana (penjara), banyak alternative yang dapat diterapkan oleh jaksa maupun hakim.

Terdapat beberapa hal pokok terkait asas subsidiaritas, yang pertama hukum pidana lingkungan hanya diterapkan untuk perbuatan yang benar-benar sangat serius, yang ditimbulkan terhadap lingkungan. Kedua, sarana hukum administrasi negara ditempatkan sebagai ganda terdepan dalam penegakan hukum lingkungan, sehingga hukum pidana memberikan kesempatan kepada pejabat administrasi negara untuk menggunakan sesuai kewenangannya secara efektif. Serta penerapan asas subsidiaritas tidak semata-mata karena tindak pidana lingkungan memiliki ketergantungan dengan

hukum administrasi negara, tetapi juga bahwa dampak lingkungan yang ada masih dapat diatasi melalui sanksi administrasi.

Penutup

Kesimpulan dalam tulisan ini, dalam hal pengaturan pengelolaan limbah B3 sebagai upaya penataan dan penegakan hukum lingkungan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang berisi asas/prinsip dan kaidah/norma yang mengatur mengenai instrumen penataan dan penegakan dalam sistem hukum lingkungan di Indonesia, yang menjadi dasar bagi aturan pelaksana yang bersifat teknis serta penerapannya di daerah yang berkaitan dengan limbah industri, salah satunya adalah limbah industri B3. Kedudukan instrumen hukum administrasi negara sehubungan dengan doktrin *primary jurisdiction* dalam hukum lingkungan memiliki fungsi sebagai sarana pencegahan. Kepatuhan pelaku industri dapat dilihat berdasarkan izin yang telah diberikan dalam mencegah pencemaran oleh limbah B3. Berkaitan dengan aspek lingkungan, izin memiliki peranan penting dalam pengendalian dampak untuk mencegah pencemaran lingkungan hidup. Hukum administrasi negara memiliki peran sentral karena kedudukannya yang strategis dalam sistem penataan dan penegakan hukum lingkungan. Dalam hal, pengelolaan limbah yang mengandung bahan beracun dan berbahaya harus ditangani dengan serius agar penataan hukum lingkungan dilaksanakan dengan benar. Begitupun upaya hukum administrasi termasuk terhadap sengketa keputusan kelayakan lingkungan, maupun dalam penempatan sanksi administrasi pada pilihan penggunaan asas subsidiaritas. Dalam penerapan asas subsidiaritas oleh pengadilan, penilaian hakim terhadap kedudukan instrument hukum administrasi negara harus dipandang sebagai keadilan hukum.

Saran dalam tulisan ini, berkaitan dengan pengaturan pengelolaan limbah B3 sebagai upaya penataan dan penegakan hukum lingkungan di Indonesia perlu dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi yang didukung dengan penggunaan teknologi yang berbasis data sehingga dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Terkait dengan kedudukan instrumen hukum administrasi negara sehubungan dengan doktrin *primary jurisdiction* dalam hukum lingkungan perlu diselaraskan antara tujuan hukum administrasi, perdata, pidana dalam sistem hukum lingkungan. Penggunaan instrument hukum administrasi lebih diutamakan dari instrument hukum lainnya, terutama denda administrasi dan paksaan pemerintah. Dalam pelaksanaannya juga perlu didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai sesuai dengan perkembangan teknologi. Selanjutnya juga kuantitas dan kualitas aparat penegak hukum perlu ditingkatkan, terutama kapasitasnya dalam melaksanakan tugasnya jika berkaitan dengan penggunaan teknologi, sehingga dapat menciptakan penegakan hukum yang terpadu dan terintegrasi. Perlunya pengkajian lebih lanjut secara mendalam dan menyeluruh terhadap perundang-undangan lingkungan dalam posisi dan fungsinya sebagai alat perubahan dan perlindungan dampak lingkungan yang kuat dan handal agar dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Daftar Pustaka

Buku

- Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 2011.
- Djonet Santoso, *Administrasi Publik Sustainable Development Goals (SDGs)/ Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB)*, Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2019.
- N.H.T Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Jakarta, 2009.
- Sjamsiar Sjamsuddin, *Hukum administrasi negara*, Setara Press, Jawa Timur, 2019.

Artikel Lainnya

- Harry Supriyono, Kajian Yuridis Sistem Penataan dan Penegakan Hukum Lingkungan Administratif dalam Pengendalian Dampak Lingkungan, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2011.
- Netty S R Naiborhu, *Pelaksanaan Pembuangan Limbah B3 Melalui Penataan Baku Mutu Lingkungan pada Industri Farmasi PT. Bio Farma di Kota Bandung*, Laporan Hasil Penelitian Sekolah Tinggi Hukum Bandung, 2021.
- Netty S R Naiborhu, *Pengaturan Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun sebagai Upaya Penataan Hukum Lingkungan di Indonesia*, Laporan Hasil Penelitian Sekolah Tinggi Hukum Bandung, 2021.
- Rahmat Witukar, Pidato Peluncuran Sistem Elektronik Pengelolaan Limbah B3, Jakarta, 29 Mei 2016.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 101 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun.

Pembatalan Izin Usaha Pertambangan di Kabupaten Konawe Kepulauan Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Budiarto Suselmen¹

Abstract

This research aims to find out the cancellation of mining business licenses in Konawe Islands Regency based on laws and regulations and to find out the legal power of local officials' decisions in the cancellation of mining business licenses. This research is qualified as normative legal research, namely literature research by collecting data and materials from books, journals, articles and laws and regulations. The results showed that the cancellation of mining business licenses in Konawe Islands Regency was an effort by the Regional Government in order to regulate and structuring mineral and coal mining permits for the rescue of regional and environmental potential.

Keywords: *Local Government, Licensing (IUP), Cancellation, Mining, Konawe Islands Regency, Southeast Sulawesi Province.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pembatalan izin usaha pertambangan di Kabupaten Konawe Kepulauan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan untuk mengetahui kekuatan hukum keputusan pejabat daerah dalam pembatalan izin usaha pertambangan. Penelitian ini dikualifikasikan sebagai penelitian hukum normatif yaitu penelitian kepustakaan dengan cara mengumpulkan data dan bahan dari buku-buku, jurnal, artikel dan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembatalan izin usaha pertambangan di Kabupaten Konawe Kepulauan adalah upaya Pemerintah Daerah dalam rangka penertiban dan penataan perizinan pertambangan mineral dan batubara untuk penyelamatan potensi daerah dan lingkungan.

Kata kunci: **Pemerintah Daerah, Perizinan (IUP), Pembatalan, Pertambangan, Kabupaten Konawe Kepulauan, Provinsi Sulawesi Tenggara.**

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara yang kaya akan bahan galian (tambang). Bahan galian itu, meliputi emas, perak, tembaga, minyak dan gas bumi, batu bara, dan lain-lain.²Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 ini merupakan ketentuan hasil rumusan para pendiri negara, secara esensi mempunyai "roh" sangat luhur, bukan saja dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara, tetapi ketentuan ini mempunyai makna religius. Makna religius dimaksud adalah adanya penegasan penguasaan negara atas kekayaan alam, dimana hasil kekayaan tersebut hanya dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat, bukan untuk kepentingan yang lain.³

Pemerintah bertanggung jawab untuk memastikan bahwa hasil kekayaan atas usaha pertambangan, dimulai dari proses perizinan sampai pada pasca tambang, negara dalam hal ini pemerintah pusat dan daerah memastikan aktivitas pertambangan telah memenuhi syarat dan prosedur serta pelaksanaannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, dapat berupa: Menjamin kepentingan baik lapangan pekerjaan, perlindungan pencemaran lingkungan hidup maupun jaminan kelangsungan kehidupan sosial-budaya dan adat-istiadat setempat.

¹ Budiarto Suselmen, Universitas Halu Oleo, artosulawesi@gmail.com

² Salim HS, *Hukum Pertambangan Di Indonesia*, : Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 1.

³ Nandang Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2013, hlm. 1.

Sejak memasuki era reformasi sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem desentralisasi, memberikan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan dan mengatur daerahnya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Melalui penyelenggaraan otonomi daerah diharapkan memaksimalkan kedaulatan rakyat melalui prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan serta partisipasi masyarakat berjalan dengan baik.

Kabupaten Konawe Kepulauan merupakan kabupaten yang sebagian besar wilayah daratannya adalah pulau yakni sekitar $\pm 1.513,98 \text{ Km}^2$, terdiri dari daratan $\pm 867,58 \text{ Km}^2$, Luas Perairan (laut) $\pm 646,40 \text{ km}^2$ dan garis pantai 178 km^2 .⁴ Pada wilayah darat inilah terdapat potensi unggulan dibidang pertambangan seperti nikel, pasir kroom, pasir kuarsa, marmer, emas, batu bara, batu gunung dan sirtu (pasir kali). Dengan berbagai pertimbangan-pertimbangan Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe (sebelum pemekaran) kemudian menerbitkan Izin Usaha Pertambangan (IUP) di pulau Wawonii, antara tahun 2008-2013 setidaknya ada 18 IUP yang diterbitkan tetapi 3 sudah game over (tidak ada tindak lanjut) dan 16 IUP berlanjut yakni tambang logam dan tambang non logam dengan total luas lahan 23.373 hektar atau 32% dari total luas daratan Pulau Wawonii. Perizinan di Pulau Wawonii saat itu masih dibawah wilayah administrasi Kabupaten Konawe sebelum pemekaran menjadi Kabupaten Konawe Kepulauan.

Secara umum realita di lapangan perusahaan pertambangan, berdampak negatif antara lain: Rusaknya lingkungan, tercemarnya laut, terjangkitnya penyakit bagi masyarakat yang bermukim didaerah lingkaran tambang serta konflik antara masyarakat dan perusahaan tambang. Tak ada bedanya di Kabupaten Konawe Kepulauan, hasil analisa awal dari beberapa literatur dan artikel yang mengulas tentang persoalan aktivitas pertambangan di wilayah Kabupaten Konawe Kepulauan, selain telah menimbulkan konflik baru dimasyarakat juga kehadiran perusahaan tambang tersebut telah melanggar batas peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya Pemerintah Daerah dalam hal ini Gubernur selaku Kepala Pemerintah Daerah Sulawesi Tenggara mengeluarkan keputusan pembatalan/pencabutan Izin Usaha Pertambangan (IUP) terhadap 9 Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Pulau Wawonii, Kabupaten Konawe Kepulauan, Senin 11 April 2019, dengan surat keputusan gubernur nomor 207 tahun 2019.

Keputusan Gubernur Sulawesi Tenggara Nomor 207 tahun 2019 telah menjawab keresahan berbagai kalangan. Akan tetapi dalam penerapannya masih ada beberapa kalangan baik masyarakat maupun pihak perusahaan tambang yang tidak mematuhi dan memahami keputusan ini.

Bahwasannya dipandang perlu diangkat penelitian ilmiah yang mengulas secara detail dan mendalam untuk menjawab atas ketidaktahuan hukum dimasyarakat dan pelaku tambang serta mengulas dari sudut pandang yuridis Hukum Tata Negara atas kebijakan pemerintah daerah provinsi Sulawesi Tenggara menindak lanjuti 16 IUP di kabupaten Konawe Kepulauan terdiri dari: 9 IUP dicabut, 1 IUP akan diusulkan ke pusat karena statusnya penanaman modal asing (PMA) serta 6 IUP masuk dalam evaluasi teknis selanjutnya.

⁴ Badan pusat statistik Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan 2019

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dapat dinyatakan sebagai berikut:

1. Bagaimana pembatalan izin usaha pertambangan di Kabupaten Konawe Kepulauan berdasarkan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana kekuatan hukum keputusan pejabat daerah dalam pembatalan izin usaha pertambangan ?

Metode Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif, yaitu penelitian kepustakaan (*library research*) dengan cara mengumpulkan data dan bahan dari buku-buku, jurnal, artikel ilmiah.⁵ Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji Pembatalan Izin Usaha Pertambangan Di Kabupaten Konawe Kepulauan Berdasarkan Peraturan perundang-undangan. Kemudian dikaji secara normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu aturan mengenai hukum tata negara.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pembatalan Izin Usaha Pertambangan Di Kabupaten Konawe Kepulauan Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Pejabat yang berwenang dapat membatalkan IUP (Izin Usaha Pertambangan) yang telah diberikan kepada pemegang kuasa pertambangan. namun, sebelum pembatalan dilakukan pejabat yang berwenang memberikan somasi sebanyak tiga kali kepada pemegang kuasa pertambangan. Tenggang waktu somasi 1,2 dan 3 selama 30 hari sehingga waktu yang diperlukan untuk itu selama 90 hari. Apabila somasi itu tidak diindahkan oleh pemegang IUP, pejabat yang berwenang mengeluarkan penetapan pembatalan IUP.⁶

Ketentuan mengenai pembatalan/pencabutan KTUN diatur dalam pasal64 ayat (1) UU 30/2014, KTUN dapat dicabut apabila terdapat cacat wewenang, prosedur, dan/atau substansi. Yang dimaksud dengan “cacat substansi” antara lain:

1. Keputusan tidak dilaksanakan oleh penerima keputusan sampai batas waktu yang ditentukan
2. Fakta-fakta dan syarat-syarat hukum yang menjadi dasar keputusan telah berubah
3. Keputusan dapat membahayakan dan merugikan kepentingan umum
4. Keputusan tidak digunakan sesuai dengan tujuan yang tercantum dalam isi keputusan

Berdasarkan pasal 79 Peraturan Daerah Sulawesi Tenggara nomor 05 tahun 2013 tentang pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, bahwa IUP wajib dicabut oleh Gubernur apabila:

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet. 1, Raja Grafindo, Jakarta, 2013, hlm. 55.

⁶*Ibid*, hlm. 91-92

1. Pemegang IUP tidak memenuhi kewajiban yang ditetapkan dalam IUP serta peraturan perundang-undangan
2. Pemegang IUP melakukan tindak pidana berdasarkan peraturan perundang-undangan
3. Pemegang IUP dinyatakan pailit

Pembatalan IUP di Kabupaten Konawe Kepulauan atas dasar peraturan perundang-undangan dan pengaduan masyarakat dalam bentuk gerakan massa yang dimuat dalam beberapa berita online dan penulis ikut terjun langsung bahwa patut diduga IUP yang telah di terbitkan oleh pemerintah daerah Konawe saat itu adanya kepentingan yang merugikan masyarakat akibatnya peraturan perundang-undangan dalam hal ini peraturan perizinan Pengelolaan pertambangan yang baik dan benar dikesampingkan. Namun saat ini IUP yang berlokasi di pulau wawonii tersebut telah menjadi yuridiksi pemerintah kabupaten konawe kepulauan bersama-sama pemerintah daerah provinsi sulawesi tenggara. Menurut hemat penulis, ada beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilanggar baik di sengaja maupun tidak disengaja. Adapun beberapa peraturan perundang-undangan yang dilanggar antara lain:

1. UU nomor 27 tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, bahwa Pulau Kecil adalah pulau dengan luas ≤ 2.000 km² (dua ribu kilometer persegi) beserta kesatuan ekosistemnya. Pulau wawonii sebagai lokasi pertambangan termasuk dalam kategori pulau kecil yaitu memiliki luas sebesar $\pm 867,58$ Km² dan diatur secara tegas berupa larangan, melakukan penambangan minyak dan gas pada wilayah yang apabila secara teknis, ekologis, sosial dan/atau budaya, menimbulkan kerusakan lingkungan dan/atau pencemaran lingkungan dan/atau merugikan Masyarakat sekitarnya serta melakukan penambangan mineral pada wilayah yang apabila secara teknis dan/atau ekologis dan/atau sosial dan/atau budaya menimbulkan kerusakan lingkungan dan/atau pencemaran lingkungan dan/atau merugikan Masyarakat sekitarnya⁷
2. Aktivitas perusahaan yang tidak mengikuti aturan yang berlaku tentang teknis dan tata cara pengelolaan pertambangan yang baik
3. Tidak memperpanjang IUP dan atau habis masa berlaku IUP

Pelanggaran-pelanggaran ini berdasarkan data fakta dilapangan yang ditemukan dalam tuntutan masyarakat dan melalui pendapat para ahli yang dituangkan dalam karya ilmiah serta tulisan pada beberapa media online.⁸Menyikapi tuntutan masyarakat, pemerintah daerah melalui wakil gubernur menandatangani surat pernyataan untuk mencabut semua IUP yang ada di Kabupaten Konawe Kepulauan tertanggal 21 april 2019. Olehnya tindak lanjut pernyataan tersebut, dengan kewenangan yang diberikan negara, pemerintah daerah mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur nomor 207 tentang pencabutan Izin Usaha Pertambangan di Kabupaten Konawe Kepulauan. Walaupun hanya 9 IUP yang dicabut dan masih ada 7 IUP lagi yang aktif, pemerintah daerah telah

⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil

⁸ <https://inilahsultra.com/2019/03/25/memotong-leher-iup-di-konawe-kepulauan/> diakses kembali pukul : 12.08, tanggal 10/01/2021

memberikan kepastian hukum kepada pencari keadilan dan menunjukkan keseriusannya menyelesaikan polemik ini.

Berdasarkan Keputusan Gubernur Sulawesi Tenggara Nomor 207 tahun 2019 tentang pencabutan izin usaha pertambangan di Kabupaten Konawe Kepulauan, bahwa 9 Izin usaha pertambangan dicabut karena telah berakhir masa berlakunya dan tidak dapat diperpanjang lagi serta dalam rangka penertiban dan penataan perizinan pertambangan MINERBA sebagai upaya penyelamatan potensi daerah dan lingkungan. Langkah yang ditempuh masyarakat konkep adalah dalam rangka menghormati tegaknya hukum dinegeri ini dengan tidak main hakim sendiri yaitu melaporkan pelanggaran yang ada pada pihak berwenang dalam hal ini Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara.

Pembatalan izin usaha pertambangan yang dikenal dalam Hukum Indonesia, dapat melalui antara lain:

1. Pejabat yang mengeluarkan surat KTUN
2. Pejabat yang berwenang bupati/walikota/gubernur
3. Menteri ESDM
4. Pengadilan TUN

Kekuatan Hukum Keputusan Pejabat Daerah Dalam Pembatalan Izin Usaha Pertambangan

Asas *contrarius actus* adalah asas yang menyatakan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) yang menerbitkan Keputusan TUN dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya. Pencabutan maupun pembatalan suatu keputusan (*beschikking*) pun masih dapat diuji melalui jalur Pengadilan Tata Usaha Negara (Pengadilan TUN). Tanpa penegasan asas *contrarius actus* pun, setiap pejabat TUN ketika mengetahui keputusan TUN yang diterbitkan bermasalah, ia dapat memperbaiki atau membatalkan secara langsung tanpa harus menunggu pihak lain keberatan atau mengajukan gugatan.

Jika terhadap keputusan TUN diajukan permohonan pencabutannya ke pengadilan TUN, kemudian hakim mengabulkan pencabutan keputusan TUN, maka terhadap putusan pengadilan TUN tersebut dapat diupayakan hukum pemeriksaan banding oleh penggugat atau tergugat kepada pengadilan tinggi TUN. Bahkan terhadap putusan tingkat terakhir Pengadilan TUN atau Pengadilan Tinggi TUN dapat dimohonkan upaya hukum kasasi hingga upaya hukum peninjauan kembali (untuk putusan Pengadilan TUN atau Pengadilan Tinggi TUN yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap) kepada Mahkamah Agung.

Lebih lanjut M. Lutfi Chakim menjelaskan bahwa pada praktiknya, apabila sebuah Keputusan TUN terdapat kekeliruan administratif atau cacat yuridis yang berhak mencabut suatu keputusan TUN adalah pejabat/instansi yang mengeluarkan keputusan TUN itu sendiri dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Di samping itu, dalam proses pencabutan sebuah keputusan TUN juga harus memperhatikan asas dan ketentuan yang berlaku, kecuali undang-undang dengan tegas melarang untuk mencabutnya.

Dalam artian pejabat setingkat Daerah dalam hal ini gubernur selaku Kepala Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara mengetahui dan bersama-sama Bupati

Konawe menerbitkan Izin Usaha Pertambangan di Kabupaten onawe Kepulauan. Olehnya itu, Gubernur juga dapat membatalkan dan atau mencabut Kebijakan Perizinan yang telah dikeluarkan.

Dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba), mengatur bila koordinat lahan tambang berada di satu wilayah Kabupaten/Kota, wewenang menerbitkan IUP berada pada Bupati/Walikota, wewenang Gubernur bila berada pada lintas wilayah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari Bupati/Walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan kewenangan menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah Provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari Gubernur dan Bupati/Walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan.

Ketentuan ini merupakan asas legalitas kewenangan Gubernur dalam pengelolaan pertambangan mineral dan baru bara bahwa perbuatan atau keputusan administrasi negara tidak boleh dilakukan tanpa dasar undang-undang.⁹

Ruang Konflik menurut Fuad dan Maskanah terbagi kedalam lima ruang konflik, yaitu:¹⁰ *Pertama*, Konflik Data. Terjadi ketika seseorang mengalami kekurangan informasi yang dibutuhkan untuk mengambil keputusan yang bijaksana, mendapatkan informasi yang salah, tidak sepakat mengenai data yang relevan, menerjemahkan informasi dengan cara yang berbeda atau memakai tata cara pengkajian yang berbeda. Dari penafsiran diatas dapat dipahami bagaimana informasi yang beredar dalam aktivitas pertambangan bisa memunculkan konflik terbuka maupun tidak. keberadaan regulasi tentang pertambangan juga menyumbang potensi konflik, baik itu dalam bentuk ketidak tegasan dalam pengawalan regulasi maupun regulasi yang ambigu. Kewenangan dalam pengawalan regulasi tentang pertambangan antara Kabupaten dengan Provinsi juga menyulitkan dalam proses penindakan dan pencegahan secara cepat.

Kedua, konflik kepentingan disebabkan oleh persaingan kepentingan yang dirasakan atau yang secara nyata memang tidak bersesuaian. Konflik kepentingan terjadi karena masalah yang mendasar atau substantif (misalnya uang dan sumberdaya), masalah tata cara (sikap dalam menangani masalah) atau masalah psikologis (persepsi atau rasa percaya, keadilan, rasa hormat). Konflik kepentingan merupakan tipologi konflik paling dominan. Pemilik modal, pemerintah, penambang tradisional dan masyarakat memiliki kepentingan yang sangat besar dalam aktivitas pertambangan. Masyarakat sekitar lokasi tambang melihat aktivitas dalam dua sisi:

- a. Masyarakat dirugikan dengan rusaknya fasilitas umum, hilangnya lahan, dan rusaknya lingkungan sosial masyarakat.

⁹ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, hlm/ 79-80, dikutip oleh Ridwan Hr, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 97

¹⁰ Bagus Dimas, Adam Idris dan Nur Fitriyah, Analisis Konflik Lahan Pertambangan Batu Bara (Studi Kasus Wilayah Pertambangan di Kecamatan Marangkayu-Kabupaten Kutai Kartanegara, *Jurnal Administrative Reform*, Vol.2 No. 2. Tahun 2014, hlm. 229.

- b. Masyarakat merasa diuntungkan dengan aktivitas tersebut karena mempunyai mata pencaharian, dilibatkan dalam aktivitas pertambangan, dan mendapatkan kompensasi ekonomi.

Pemerintah daerah melihatnya dalam tiga sisi:

- a. Tambang bisa menjadi sumber pendapatan daerah.
- b. Pemerintah melihat aktivitas tambang sebagai sebuah ancaman karena dampaknya terhadap stabilitas sosial, dimana pemerintah pada akhirnya harus menanggung keseluruhan proses pemulihan jika terjadi kerusakan maupun konflik horizontal.
- c. Pemerintah melihat aktivitas pertambangan dalam kerangka regulasi yang harus dikawal dan ditegakkan.

Ketiga, konflik hubungan antar manusia, terjadi karena adanya emosi-emosi negatif yang kuat, salah persepsi, salah komunikasi atau tingkah laku negatif yang berulang (*repetitif*). Masalah-masalah ini sering menimbulkan konflik yang Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertambangan (Studi di Kabupaten Lumajang Provinsi Jawa Timur) *Alternative Dispute Resolution on Mining Case Study in Lumajang District, East Java Province*) tidak realistis atau yang sebenarnya tidak perlu terjadi. Tipologi ini terjadi di Lumajang. Kecemburuan dan persaingan antara pelaku tambang yang terjadi kerap menimbulkan gesekan yang berakibat pada timbulnya konflik Horizontal. Berdasarkan fakta-fakta yang terjadi dilapangan terkait konflik horizontal antar pelaku tambang. Konflik terjadi antara masyarakat dengan para penambang akibat tidak adanya sosialisasi dan penglibatan dalam proses pertambangan kerap menimbulkan konflik. Tidak adanya kompensasi kepada masyarakat dari pihak penambang dan penglibatan masyarakat setempat sering menjadi sumber utama dalam tipologi konflik yang terjadi.

Keempat, konflik nilai, disebabkan oleh sistem kepercayaan yang tidak bersesuaian baik yang hanya dirasakan maupun memang nyata. Nilai adalah kepercayaan yang digunakan manusia untuk memberi arti pada hidupnya. Sehingga konflik nilai terjadi ketika seseorang berusaha untuk memaksakan suatu sistem nilai kepada orang lain atau mengklaim suatu sistem nilai yang eksklusif dan di dalamnya tidak dimungkinkan adanya percabangan kepercayaan. Penegakan regulasi merupakan sumber konflik yang paling dominan. Masalah kewenangan antara pemerintah Provinsi dan pemerintah Daerah membuat para pengambil keputusan di daerah mengalami kesulitan untuk melakukan penegakan regulasi akibat terbatasnya kewenangan yang dimiliki daerah. Sehingga penanganan dan tindakan yang memerlukan kesegeraan terhambat. Pemerintah daerah sudah tidak memiliki kewenangan baik dalam Proses perizinan maupun pengawasan. Satuan Polisi Pamong Praja Pemerintah Kabupaten sifatnya hanya membantu pemerintah provinsi.

Kelima, konflik struktural, terjadi ketika adanya ketimpangan untuk melakukan akses dan kontrol terhadap sumberdaya, pihak yang berkuasa dan memiliki wewenang formal untuk menetapkan kebijakan umum, biasanya memiliki peluang untuk meraih akses dan melakukan kontrol sepihak terhadap pihak lain. Pasca tidak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Kabupaten/Kota kebingungan mengambil langkah. Sebaliknya, para pengusaha pertambangan juga kesulitan mengajukan izin dengan alasan belum ada Peraturan Pemerintah atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut. Dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mencabut kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mengeluarkan Izin Usaha Pertambangan.

Dari ketentuan yang berlaku bahwa Gubernur dengan kewenangannya dapat membatalkan/mencabut Izin Usaha Pertambangan walaupun Penerbitan IUP dibuat dan dikeluarkan oleh Bupati selaku kepala pemerintah kabupaten.

Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pembatalan izin usaha pertambangan di Kabupaten Konawe Kepulauan telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu menerbitkan keputusan gubernur nomor 207 tahun 2019 tentang pencabutan izin usaha pertambangan di kabupaten konawe kepulauan, sebagai upaya pemerintah daerah dalam rangka penertiban dan penataan perizinan pertambangan mineral dan batubara untuk penyelamatan potensi daerah dan lingkungan.

Kewenangan Pemerintah Daerah diatur dengan jelas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang berada di dalam 1 (satu) daerah provinsi menjadi kewenangan gubernur, dalam hal ini berlaku Asas *contrarius actus* adalah asas yang menyatakan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) yang menerbitkan keputusan TUN dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya. Selanjutnya, pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa keputusan tata usaha negara (perizinan) dapat dilakukan pencabutan apabila terdapat cacat wewenang, prosedur, dan/atau substansi. Dan Peraturan Daerah Sulawesi Tenggara Nomor 05 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara, bahwa IUP wajib dicabut oleh Gubernur apabila pemegang IUP tidak memenuhi kewajiban yang ditetapkan dalam IUP dan peraturan perundang-undangan, pemegang IUP melakukan tindak pidana berdasarkan peraturan perundang-undangan dan pemegang IUP dinyatakan pailit.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang telah disimpulkan diatas, maka dikemukakan saran yaitu :

1. Kepada para pembuat atau pembentuk Undang-Undang dalam hal ini DPR RI agar mengatur lebih konkrit mengenai pembatalan/pencabutan Izin Usaha Pertambangan agar tidak ada potensi Conflict of Interest antar lembaga negara.
2. Kepada Pemerintah Daerah agar dalam menerbitkan perizinan khususnya Izin Usaha Pertambangan tidak dengan mengedepankan kepentingan sepihak tapi dengan

memperhatikan kepentingan publik jangka panjang dengan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yaitu pengelolaan pertambangan yang baik dan benar.

3. Kepada para pembaca agar memberikan penulis kritik dan masukan sehingga penelitian ini dapat diperbaiki dan dikembangkan sebagaimana mestinya. Dapat langsung menghubungi penulis melalui email artosulawesi@gmail.com.
4. Dengan adanya beberapa keterbatasan dalam penelitian ini, diharapkan kepada peneliti lain untuk mengadakan penelitian sejenis lebih lanjut dan lebih mendalam.

Daftar Isi

Buku

Ridwan Hr, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.

Salim HS, *Hukum Pertambangan Di Indonesia*, : Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.

Sudrajat, Nandang, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2013.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet. 1, Raja Grafindo, Jakarta, 2013.

Jurnal

Dimas, Bagus, Adam Idris dan Nur Fitriyah, Analisis Konflik Lahan Pertambangan Batu Bara (Studi Kasus Wilayah Pertambangan di Kecamatan Marangkayu-Kabupaten Kutai Kartanegara, *Jurnal Administrative Reform*, Vol.2 No. 2. Tahun 2014.

Website

Badan Pusat Statistik Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan 2019

<https://inilahsultra.com/2019/03/25/memotong-leher-iup-di-konawe-kepulauan/>
diakses kembali pukul : 12.08, tanggal 10/01/2021

Implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko terhadap Pengawasan Perizinan Berusaha di Daerah

Allan Fatchan Gani Wardhana¹, Ahmad Ilham Wibowo²

Abstract

After the regulation of Government Regulation Number 5 of 2021 concerning the Implementation of Risk-Based Business Licensing, it has implications for the supervision of business licensing in the regions. Based on this background, there is a problem formulation, namely, what are the implications of Government Regulation Number 5 of 2021 on the supervision of business licensing in the regions? This research is normative legal research with statutory and conceptual approach. The implications of Government Regulation Number 5 of 2021 on the Supervision of Business Licensing in the Regions have provided a supervisory model that is integrated both vertically with the central government and horizontally with related technical offices as well as the community and business actors. Supervision in the regions also depend on electronic technology, namely Open Single Submission System. With regard to this implication, local governments should further regulate the integration of business licensing supervision both vertically and horizontally as well as provide such socialization and training programs on the use of the OSS System to the relevant technical offices, the community, and business actors.

Keyword: *Supervision, Business Licensing, Region*

Abstrak

Pasca diaturnya Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021) telah memberikan implikasi terhadap pengawasan perizinan berusaha di daerah. berdasarkan latar belakang tersebut, terdapat rumusan masalah yakni, bagaimana implikasi terhadap pengawasan perizinan berusaha di daerah? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Adapun hasil penelitian ini yakni, implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 terhadap pengawasan perizinan berusaha di daerah telah memberikan model pengawasan secara terintegrasi baik secara vertikal dengan pemerintah pusat maupun horizontal dengan dinas teknis terkait serta masyarakat dan pelaku usaha. Pengawasan di daerah juga cukup banyak bergantung dengan teknologi elektronik yakni melalui Sistem OSS. Terhadap implikasi ini, pemerintah daerah perlu mengatur lebih lanjut integrasi pengawasan perizinan berusaha baik secara vertikal dan horizontal serta memberikan pemahaman penggunaan Sistem OSS baik kepada dinas teknis terkait, masyarakat, maupun pelaku usaha.

Kata kunci: *Pengawasan, Perizinan Berusaha, Daerah*

Pendahuluan

Sejak munculnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut Undang-Undang Cipta Kerja), hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di tata ulang khususnya dalam penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah. Secara konseptual, perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha atau kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga.³ Pengertian izin dijelaskan sebagai suatu perkenaan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai

¹ Allan Fatchan Gani Wardhana dan Ahmad Ilham Wibowo, Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) FH UII, Email: allanfatchanganiw@gmail.com

² Ahmad Ilham Wibowo, Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) FH UII, Email: ilhamwibowo01@gmail.com

³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993. hlm. 2.

hal-hal yang sama sekali tidak dihendaki.⁴ Dalam kamus Merriam-Webster, izin diartikan *a permission granted by competent authority to engage in a business or occupation or in an activity otherwise unlawful*.⁵ Sedangkan dalam Kamus *Black Law Dictionary*, izin diartikan *Certificate or the document itself which gives permission* dan *A permission, by a competent authority to do some act which without such authorization would be illegal, or would be a trespass or a tort*.⁶

Terkait dengan izin perizinan berusaha berbasis risiko, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (selanjutnya disebut PP 5 Tahun 2021) sudah memberikan definisi. Penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko adalah perizinan berusaha berdasarkan tingkat risiko kegiatan usaha. Selain itu ditegaskan pula bahwa penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah dilaksanakan secara terintegrasi melalui elektronik berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Undang-Undang Cipta Kerja bertujuan untuk menciptakan dan meningkatkan lapangan kerja dengan memberikan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan terhadap koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (selanjutnya disebut UMKM) serta industri dan perdagangan nasional sebagai upaya untuk dapat menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya dengan tetap memperhatikan keseimbangan dan kemajuan antar daerah dalam kesatuan ekonomi nasional; menjamin setiap warga negara memperoleh pekerjaan, serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja; melakukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan keberpihakan, penguatan, dan perlindungan bagi koperasi dan UMKM serta industri nasional; dan melakukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan peningkatan ekosistem investasi, kemudahan dan percepatan proyek strategis nasional yang berorientasi pada kepentingan nasional yang berlandaskan pada ilmu pengetahuan dan teknologi nasional dengan berpedoman pada haluan ideologi Pancasila. Cipta kerja adalah upaya penciptaan kerja melalui usaha kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi pemerintah pusat dan percepatan proyek strategis nasional.⁷

Berkaitan dengan penyelenggaraan perizinan berusaha, Undang-Undang Cipta Kerja telah memperbarui beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemda) yang diarahkan untuk memperkuat peran dan komitmen pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko. Penguatan peran pemerintah daerah dalam Undang-Undang Cipta Kerja antara lain diaturnya kewajiban pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan perizinan berusaha

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 158.

⁵ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/license>, diakses 29 Juni 2021.

⁶ Henry Campbell Black, M. A, *Black's Law Dictionary Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence*, Ancient and Modern, ST. PAUL, MINN. WEST PUBLISHING CO. 1968, hlm.1067.

⁷ Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko, pelayanan perizinan berusaha di daerah yang dilaksanakan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) wajib menggunakan Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik *Online Single Submission* (selanjutnya disebut Sistem OSS) yang dikelola oleh pemerintah pusat, dan pemberian peluang bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan sistem pendukung pelaksanaan Sistem OSS sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan pemerintah pusat.

Selain itu, Undang-Undang Cipta Kerja juga mengatur mengenai penyederhanaan perizinan berusaha melalui penerapan perizinan berusaha berbasis risiko yang merupakan metode standar berdasarkan tingkat risiko suatu kegiatan usaha dalam menentukan jenis perizinan berusaha dan kualitas/frekuensi pengawasan. Perizinan berusaha dan pengawasan merupakan instrumen pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengendalikan suatu kegiatan usaha. Penerapan pendekatan berbasis risiko memerlukan perubahan pola pikir (*change management*) dan penyesuaian tata kerja penyelenggaraan layanan perizinan berusaha (*business process re-engineering*) serta memerlukan pengaturan (*re-design*) proses bisnis perizinan berusaha di dalam sistem perizinan berusaha secara elektronik. Melalui penerapan konsep ini, pelaksanaan penerbitan perizinan berusaha dapat lebih efektif dan sederhana karena tidak seluruh kegiatan usaha wajib memiliki izin, di samping itu melalui penerapan konsep ini kegiatan pengawasan menjadi lebih terstruktur baik dari proses/prosedur maupun ketentuan-ketentuan apa saja yang perlu untuk diawasi dalam penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, terdapat rumusan masalah yaitu, bagaimana implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko terhadap pengawasan perizinan berusaha di daerah?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Sedangkan, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah literatur seperti buku atau jurnal yang berkaitan dengan pengawasan perizinan berusaha berbasis risiko. Cara pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi pustaka dan studi dokumen dengan analisis data dilakukan secara kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Konsep Pengawasan & Kewenangan Pengawasan oleh Pemerintah Daerah dalam Perizinan Berusaha Berbasis Risiko

Pengawasan identik dengan akuntabilitas (*accountability*), yakni instrumen kontrol terhadap kinerja sumber daya publik untuk menciptakan manajemen institusi yang bertanggungjawab. Sasaran pengawasan ditekankan pada jabatan-jabatan di dalam negara sebagai suatu organisasi, khususnya terhadap jabatan atau profesi yang menjalankan pelayanan publik.⁸ Pentingnya pengawasan terhadap jabatan-jabatan publik ini mengingat besarnya kewenangan yang melekat, dan karenanya besar kemungkinan potensi penyalahgunaannya. Sebagaimana pernyataan Lord Acton, yang telah menjadi pandangan umum bahwa kekuasaan itu cenderung disalahgunakan, dan kekuasaan yang absolut (tanpa pengawasan) pasti disalahgunakan.

Semua institusi yang melaksanakan fungsi pelayanan publik harus menjadi objek pengawasan. Pelayanan publik harus mendapatkan perhatian khusus karena perannya sebagai penyelenggara kesejahteraan rakyat.⁹ Kegiatan pelayanan publik bersinggungan erat dengan pemenuhan hak-hak sosial dasar dari masyarakat (*social rights*) atau *fundamental rights*.¹⁰ Oleh karenanya, pengawasan merupakan suatu keniscayaan dan harus ada dalam institusi apapun.¹¹

Pengawasan dimaksudkan sebagai bentuk usaha untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan.¹² Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan ini, diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien.¹³

Secara teoritis, pengawasan dapat dilakukan dengan berbagai bentuk, antara lain sebagai berikut:¹⁴

Pertama, pengawasan yang dilaksanakan secara langsung dan tidak langsung. Secara langsung berarti dilakukan pada saat objek yang diawasi sedang melakukan tugas atau kewajibannya biasanya disebut dengan pengawasan inspeksi, sementara secara tidak langsung dengan menelaah/mempelajari laporan-laporan pekerjaan yang diterima dari objek yang diawasi.

Kedua, pengawasan yang dilaksanakan secara eskternal dan internal. Secara eskternal artinya dilakukan oleh organ/badan yang secara struktural berada di luar objek yang diawasi, misalnya oleh lembaga pengawas eskternal dan pengawasan yang dilakukan oleh anggota masyarakat. Secara internal berarti dilakukan oleh organ/badan yang secara struktural termasuk dalam lingkungan objek yang diawasi itu sendiri.

⁸ Logemann, *Over de theorie van een stelli'g staatsrecht*, Amsterdam, 1955.

⁹ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 12.

¹⁰ Tatiek Sri Djatmiati, *Pelayanan Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, dalam buku Philipus M.Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 26.

¹¹ Suparman Marzuki, "Akuntabilitas Peradilan di Indonesia", dalam Imran & Festy Rahma Hidayati (ed), *Etika dan Budaya Hukum dalam Peradilan*, Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2017, hlm. 228.

¹² Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 17

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Suparman Marzuki, *Etika dan Kode Etik Profesi Hukum*, Cetakan pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2017, hlm. 213-214.

Ketiga, pengawasan yang dilaksanakan secara preventif dan represif. Secara preventif berarti pengawasan yang bersifat mencegah agar suatu kegiatan tidak terjerumus pada kesalahan, atau bertentangan dengan peraturan/kode etik profesi. Sedangkan secara represif berarti pengawasan yang berupa penindakan terhadap objek pengawasan karena telah melanggar peraturan/kode etik profesi.

Bentuk-bentuk pengawasan tersebut dapat dilakukan secara kumulatif maupun alternatif yang meliputi pengawasan internal atau eksternal. Terhadap pengawasan internal, Suparman Marzuki mengidentifikasi ada sejumlah kekuatan yang dapat dijadikan sebagai peluang untuk mendesain sistem pengawasan internal yang semakin baik, kekuatan tersebut antara lain sebagai berikut:¹⁵

Pertama, pimpinan organisasi/badan pengawas yang berada dalam lingkungan objek pengawasan pasti memiliki pengetahuan yang tinggi terhadap kelemahan organisasi, sehingga nantinya bisa menjadi bahan untuk dilakukannya pembenahan. *Kedua*, masing-masing penyandang profesi yang diawasi sudah saling tahu kredibilitas dan kapasitasnya, sehingga secara langsung atau tidak langsung menjadi kekuatan saling kontrol.

Ketiga, tuntutan terhadap kinerja organisasi dan profesi yang modern dan profesional, serta tekanan masyarakat terhadap pentingnya pelayanan profesi yang baik dan bersih, menjadi kekuatan penekan pada internal untuk berbenah.

Melalui tinjauan terhadap teori pengawasan ini, sangat berguna bagi upaya menguatkan sistem pengawasan internal yang tepat terhadap penyelenggaraan perizinan berusaha. Hal ini mengingatkan bahwa pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga kinerja atas kepercayaan yang telah diberikan oleh masyarakat terhadap institusi negara. Sehingga upaya yang harus dilakukan dalam pengawasan ini adalah dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, yakni memiliki dampak atau hasil yang maksimal. Indikator keberhasilan pengawasan ini adalah minimnya bahkan tidak sama sekali ada objek pengawasan yang melakukan penyelewengan terhadap peraturan yang telah ditentukan.

Bagir manan menyatakan bahwa perizinan adalah persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan yang secara umum dilarang.¹⁶ Izin dapat dikatakan menjadi instrumen pemerintah untuk mengemudikan tingkah laku warga negara agar menjalankan kegiatannya sesuai koridor yang telah ditentukan.¹⁷ Dalam konteks perizinan berusaha, kehadiran izin memiliki arti penting untuk mengendalikan dan menjaga agar kegiatan usaha yang dilakukan oleh warga negara tetap berada dalam koridor yang telah ditentukan dan tidak merugikan masyarakat lainnya. Guna mewujudkan hal ini, maka pengawasan terhadap perizinan berusaha sangatlah diperlukan.

Pasca disahkannya Undang-Undang Cipta Kerja, perizinan berusaha mengalami paradigma baru dengan dikenalkannya perizinan berusaha berbasis risiko. Perizinan berusaha berbasis risiko menempatkan perizinan berusaha ke dalam tingkatan kluster

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 213.

¹⁶ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm.98-99.

¹⁷ *Ibid.*

yang ditentukan berdasarkan potensi risiko yang ditimbulkannya. Selain paradigma baru tersebut, pengaturan perizinan berusaha berbasis risiko pasca Undang-Undang Cipta Kerja juga memberikan paradigma baru terhadap model pengawasannya yang didasarkan pada PP Nomor 5 Tahun 2021.

Adapun pengawasan terhadap perizinan berusaha berbasis risiko oleh pemerintah daerah pasca PP Nomor 5 Tahun 2021 yakni, *pertama*, pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dilakukan secara terkoordinasi dengan pemerintah pusat. Kewenangan pengawasan di pemerintah daerah ini pun diletakkan di tangan kepala daerah yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Satu Pintu (DPMPSTP).¹⁸ Pengawasan ini pun dilakukan tersebar ke dalam beberapa sektor yakni:

1. Kelautan dan perikanan;
2. Pertanian dalam subsektor perkebunan, tanaman pangan, hortikultura, peternakan dan Kesehatan hewan, ketahanan pangan, dan sarana pertanian;
3. Lingkungan hidup dan kehutanan;
4. Perindustrian;
5. Perdagangan;
6. Pekerjaan umum dan perumahan rakyat;
7. Transportasi;
8. Kesehatan, obat, dan makanan;
9. Pariwisata;
10. Ketenagakerjaan;
11. Energi dan sumber daya mineral (Energi baru, terbarukan, dan konservasi energi).

Adapun Pemerintah Daerah dapat melakukan pengawasan berdasarkan asas tugas pembantuan pada sektor ketenagalistrikan serta mineral dan batubara. Berdasarkan pengaturan tersebut, dapat digambarkan bahwa pengawasan terhadap perizinan berusaha berbasis risiko dilakukan dengan melibatkan seluruh perangkat daerah berdasarkan sektor pengawasannya dalam rangka menjalankan kewenangan pengawasan yang dimiliki oleh kepala daerah. Pelaksanaan pengawasan ini kemudian dikoordinasikan oleh DPMPSTP sebagai *leading sector* pelayanan perizinan berusaha berbasis risiko di daerah.

Kedua, berkaitan dengan jenis pengawasan, terdapat 2 (dua) jenis pengawasan yakni pengawasan rutin dan pengawasan insidental.¹⁹ Pengawasan rutin merupakan pengawasan yang dilaksanakan secara berkala berdasarkan tingkat risiko kegiatan usaha dan mempertimbangkan tingkat kepatuhan Pelaku Usaha. Pengawasan rutin ini dilakukan sesuai jadwal yang telah direncanakan dengan memeriksa laporan pelaku usaha yang memuat kepatuhan pelaku usaha terhadap standar pelaksanaan usaha yang telah ditetapkan dan dengan melakukan inspeksi lapangan baik melalui kunjungan fisik ataupun virtual. Terhadap inspeksi lapangan ini, kemudian dituangkan ke dalam formulir elektronik pada Sistem OSS yang memuat kesimpulan hasil inspeksi lapangan yang telah dilakukan.

¹⁸ Lihat Pasal 214 dan 216 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021

¹⁹ Lihat Pasal 218 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021

Sedangkan, Pengawasan insidental dilakukan berdasarkan pengaduan masyarakat dan/atau pelaku usaha baik disampaikan secara langsung, tertulis, atau elektronik melalui Sistem OSS. Terhadap pengaduan tersebut, kemudian ditindaklanjuti melalui inspeksi lapangan atau secara virtual.²⁰ Hasil pengawasan insidental ini kemudian diunggah ke Sistem OSS.

Ketiga, keterlibatan peran masyarakat. Pengaturan pengawasan terhadap perizinan berusaha berbasis risiko turut melibatkan peran masyarakat. Peran serta masyarakat meliputi melakukan pemantauan terkait penyelenggaraan kegiatan usaha dan menyampaikan pengaduan masyarakat baik secara langsung kepada pemerintah maupun tidak langsung yang disampaikan secara tertulis atau elektronik melalui sistem OSS.²¹

Keempat, pelaksanaan pengawasan berbasis elektronik. Pengawasan terhadap perizinan berusaha berbasis risiko pasca PP 5 Tahun 2021 telah memanfaatkan media elektronik lewat digunakannya subsistem pengawasan dalam Sistem OSS yang dapat diakses baik oleh pemerintah daerah, masyarakat, maupun pelaku usaha. Subsistem pengawasan dalam sistem OSS tersebut memuat:

1. Perencanaan inspeksi lapangan tahunan;
2. Laporan berkala dari pelaku usaha dan data perkembangan kegiatan usaha;
3. Perangkat kerja pengawasan;
4. Penilaian kepatuhan pelaksanaan perizinan berusaha;
5. Pengaduan terhadap pelaku usaha dan pelaksana pengawasan serta tindak lanjutnya; dan
6. Pembinaan dan sanksi.

Berdasarkan uraian tersebut, pengaturan pengawasan perizinan berusaha berbasis risiko oleh pemerintah daerah pasca PP 5 Tahun 2021 telah memberikan implikasi yakni:

1. Pengaturan pengawasan yang dilakukan terintegrasi dengan pemerintah pusat secara vertikal;
2. Pengaturan pengawasan yang dilakukan terintegrasi secara horizontal dengan melibatkan seluruh dinas teknis terkait sesuai sektor pengawasannya masing-masing dan dikoordinasikan oleh DPMPTSP.
3. Pengawasan dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan masyarakat dan pelaku usaha itu sendiri.
4. Pengawasan dilakukan dengan berbasis teknologi dengan digunakannya pengawasan elektronik melalui Sistem OSS.
5. terdapat akuntabilitas dalam pengawasan karena baik pengawas, pelaku usaha, serta masyarakat dapat melihat pelaksanaan, proses dan hasil pengawasan secara terbuka lewat Sistem OSS.

Berdasarkan uraian tersebut, pengawasan perizinan berusaha berbasis risiko pasca PP Nomor 5 Tahun 2021 dapat dikatakan telah memberikan konsep pengawasan yang terpadu dan terintegrasi baik secara vertikal dengan pemerintah pusat maupun horizontal dengan melibatkan seluruh dinas terkait sesuai sektor pengawasannya masing-masing serta masyarakat dan pelaku usaha yang dilakukan dengan berbasis elektronik.

²⁰ Lihat Pasal 224 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021

²¹ Lihat Pasal 231 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021

Hal ini berbeda dengan model pengawasan perizinan berusaha dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PP 24 Tahun 2018) yang belum memperlihatkan model pengawasan secara terintegrasi baik vertikal dengan pemerintah pusat maupun horizontal dengan dinas teknis terkait serta masyarakat dan pelaku usaha.

Pengaturan pengawasan dalam PP 24 Tahun 2018 hanya memisahkan kewenangan pengawasan di tangan kementerian, lembaga, dan/atau pemerintah daerah tanpa menegaskan dan memberikan pengaturan adanya integrasi pengawasan baik secara vertikal maupun horizontal.²² Pengaturan pengawasan dalam PP Nomor 24 Tahun 2018 juga tidak memberikan pilihan jenis pengawasan serta tidak diatur terkait keterlibatan masyarakat dan pelaku usaha dalam pengawasan.

Sedangkan, berkaitan dengan penggunaan teknologi, pengawasan, memang pengawasan dalam PP Nomor 24 Tahun 2018 telah menggunakan teknologi elektronik dengan Sistem OSS. Namun, Sistem OSS tersebut hanya digunakan secara satu arah sebagai sarana menyampaikan peringatan, penghentian sementara kegiatan berusaha, pengenaan denda administratif, dan/atau pencabutan perizinan berusaha oleh pemerintah daerah terhadap pelaku usaha.²³

Berdasarkan uraian di atas, terlihat terdapat perbedaan pengaturan pengawasan antara PP Nomor 24 Tahun 2018 dengan PP Nomor 5 Tahun 2021. Pengaturan pengawasan dalam PP Nomor 5 Tahun 2021 lebih menggunakan paradigma pengawasan terintegrasi baik secara vertikal dengan pemerintah pusat maupun horizontal dengan dinas terkait serta secara partisipatif melibatkan masyarakat dan pelaku usaha. Pengaturan pengawasan model ini lebih memberikan ruang pengawasan yang efektif karena membuka secara lebar bagi setiap pihak dalam melakukan pengawasan.

Selain itu, pengawasan dalam PP Nomor 5 Tahun 2021 juga memberikan pilihan jenis pengawasan yang lebih lengkap. Pengawasan dalam PP Nomor 5 Tahun 2021 menggunakan paradigma pengawasan langsung maupun tidak langsung. Secara teoritik, pengawasan yang dilakukan secara langsung berarti dilakukan pada saat objek yang diawasi sedang melakukan tugas atau kewajibannya biasanya disebut dengan pengawasan inspeksi. Model ini diterapkan lewat inspeksi lapangan. Sedangkan, pengawasan secara tidak langsung dilakukan dengan menelaah/mempelajari laporan-laporan pekerjaan yang diterima dari objek yang diawasi. Model pengawasan ini dilakukan dengan melihat laporan yang diberikan oleh pelaku usaha.²⁴

Pengaturan pengawasan perizinan berusaha berbasis risiko pasca PP Nomor 5 Tahun 2021 juga menerapkan pengawasan secara preventif dan represif. pengawasan yang dilaksanakan secara preventif berarti pengawasan yang bersifat mencegah agar suatu kegiatan tidak terjerumus pada kesalahan, atau bertentangan dengan peraturan. Hal ini sudah dilakukan dengan melakukan pengawasan terhadap perizinan berusaha berbasis risiko lewat laporan dari pelaku usaha yang diberikan secara rutin. Sedangkan secara

²² Lihat Pasal 81 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018

²³ *Ibid.*

²⁴ Suparman Marzuki, *Etika...*, *Op.Cit.*, hlm. 213-214.

represif berarti pengawasan yang berupa penindakan terhadap objek pengawasan karena telah melanggar peraturan. Hal ini pun juga diatur dalam PP 5 Tahun 2021.²⁵

Berkaitan dengan teknologi, terlihat pengawasan dalam PP Nomor 5 Tahun 2021 lebih banyak menggunakan sistem OSS sebagai instrumen dalam pengawasan. Penggunaan Sistem OSS ini dapat dikatakan memberikan ruang yang aksesibel kepada seluruh pihak dengan hak akses yang diberikan serta lebih mencerminkan akuntabilitas karena setiap pihak dapat melihat rencana, proses, pelaksanaan, serta hasil pengawasan melalui Sistem OSS tersebut.

Namun, adanya kebaikan dalam pengaturan pengawasan berdasarkan PP Nomor 5 Tahun 2021 ini masih memiliki tantangan dan hambatan yang perlu untuk diselesaikan. Tantangan dan hambatan itu yakni, *pertama*, dengan model pengawasan terintegrasi, maka pengawasan diletakkan di banyak entitas/pihak baik secara vertikal dan horizontal sehingga membutuhkan komitmen serius dari setiap pihak untuk melakukan pengawasan. Selain itu, dibutuhkan ruang koordinasi yang jelas untuk menghubungkan pengawasan yang dilakukan oleh setiap pihak tersebut.

Jika melihat pengaturan dalam PP Nomor 5 Tahun 2021, masih terdapat celah pengaturan terkait koordinasi pengawasan di tingkat vertikal dan horizontal yang belum terlihat. Oleh karenanya, dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi pemerintah daerah untuk mengintegrasikan pengawasan baik secara vertikal dan horizontal di daerah. Peran ini dapat diletakkan di DPMPSTSP selaku koordinator pengawasan perizinan berusaha di daerah serta melalui kewenangan untuk melakukan integrasi perizinan baik secara vertikal dan horizontal di daerah.²⁶ Selain itu, ruang pengaturan ini juga lebih leluasa jika dituangkan dalam peraturan daerah. Hal ini karena materi muatan pengaturannya yang mencakup masyarakat dan pelaku usaha secara umum sehingga memerlukan produk hukum yang dibentuk bersama dengan wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Terhadap ketentuan teknis, dapat dibuka ruang pengaturan lebih lanjut ke Peraturan Kepala Daerah (Perkada).

Kedua, dengan pengaturan model pengawasam yang cukup banyak menggunakan teknologi yakni lewat Sistem OSS, maka dibutuhkan kemampuan bagi para pihak, seperti pemerintah, masyarakat maupun pelaku usaha dalam mengoperasikan teknologi ini. Tantangan terbesar dapat berasal dari kemampuan masyarakat dan pelaku usaha yang memiliki tingkat pemahaman berbeda-beda dalam menggunakan Sistem OSS. Padahal, Sistem OSS ini menjadi jantung sarana pengawasan perizinan berusaha berbasis risiko pasca PP 5 Tahun 2021. Oleh karenanya, pemerintah daerah memiliki tantangan untuk memberikan sosialisasi pemahaman penggunaan subsistem pengawasan dalam Sistem OSS kepada setiap pihak baik dinas terkait, masyarakat maupun pelaku usaha.

Penutup

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa PP Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko telah memberikan implikasi terhadap pengawasan perizinan berusaha di daerah. Implikasi tersebut yakni, *pertama*,

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Lihat Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021.

diterapkannya model pengawasan perizinan berusaha berbasis risiko di daerah yang dilakukan secara terintegrasi baik secara vertikal dengan pemerintah pusat maupun horizontal dengan dinas terkait serta masyarakat dan pelaku usaha. *Kedua*, pengawasan perizinan berusaha berbasis risiko di daerah cukup banyak bergantung dengan teknologi yakni secara elektronik lewat subsistem pengawasan di Sistem OSS.

Oleh karenanya, terhadap implikasi tersebut, pemerintah daerah perlu untuk melakukan pengaturan lebih lanjut dalam mengintegrasikan pengawasan baik secara vertikal dan horizontal di daerah yakni melalui Perda yang bisa diatur lebih lanjut lewat Perkada. Peran ini dapat diletakkan di DPMPTSP selaku koordinator pengawasan perizinan berusaha di daerah serta melalui kewenangan untuk melakukan integrasi perizinan baik secara vertikal dan horizontal di daerah. Pemerintah daerah juga perlu memberikan pemahaman penggunaan subsistem pengawasan dalam Sistem OSS kepada setiap pihak baik dinas terkait, masyarakat maupun pelaku usaha agar pelaksanaan pengawasan perizinan berusaha berbasis risiko dapat berjalan sesuai dengan tujuan pengawasan yakni agar perizinan berusaha berbasis risiko dapat dijalankan oleh pelaku usaha sesuai dengan peraturan dan pedoman yang telah ditentukan.

Daftar Pustaka

Buku

- Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993.
- _____, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Imran & Hidayati, Festy Rahma (ed), *Etika dan Budaya Hukum dalam Peradilan*, Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2017.
- Logemann, *Over de theorie van een stelli'g staatsrecht*, Amsterdam, 1955.
- Marbun, SF., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- M.A, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, ST. PAUL, MINN. WEST PUBLISHING CO. 1968.
- Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah.

Potret Pengaturan Manajemen Krisis Kepariwisata di Kota Yogyakarta pada Masa Pandemi Covid-19

Yuniar Riza Hakiki¹

Abstract

Modern administrative law has long been recognized that it often arises as a result of the difficulties and needs of society. The condition of the Covid-19 pandemic, which was followed by various policies to limit community activities, proved to be very influential on the tourism sector. The negative influence on the welfare of the community due to this restriction policy should be responded to and overcome by the Government/Local Government by taking effective government legal action. The city of Yogyakarta, which is one of the largest destinations in tourism activities, is proven to have a very significant negative impact on the tourism sector. Meanwhile, it is known that the Yogyakarta City Government does not yet have sufficient administrative-legal instruments in the form of legislation that specifically regulates the handling of the tourism crisis. This article focuses on 2 (two) problem formulations. First, what is the condition of the tourism crisis management arrangement in the city of Yogyakarta? Second, how to evaluate and recommend the management of tourism crisis management in the city of Yogyakarta? The research using this normative juridical method then concluded: first, the laws and regulations governing tourism in the city of Yogyakarta are still very limited and general. second, it is necessary to include provisions for tourism crisis management in the regions that are adapted to the context and conditions in the regions to encourage the development of Regional Administrative Law.

Keywords: regional administrative law, Yogyakarta City, tourism crisis management, Covid-19 pandemic, regulation.

Abstrak

Hukum administrasi modern sudah sejak lama disadari seringkali timbul akibat dari kesukaran-kesukaran dan kebutuhan masyarakat. Kondisi pandemi Covid-19 yang diikuti berbagai kebijakan pembatasan kegiatan masyarakat terbukti berpengaruh terhadap sektor pariwisata. Pengaruh negatif terhadap kesejahteraan masyarakat akibat adanya kebijakan pembatasan ini sebaiknya direpson dan diatasi oleh Pemerintah Daerah dengan melakukan tindakan hukum pemerintahan yang efektif. Kota Yogyakarta yang menjadi salah satu kota tujuan terpopuler dalam kegiatan pariwisata terbukti sektor pariwisatanya terdampak negatif sangat signifikan. Sementara itu, Pemerintah Kota Yogyakarta diketahui belum memiliki instrumen hukum administrasi berupa peraturan perundang-undangan yang spesifik mengatur penanganan krisis kepariwisataan. Artikel ini memfokuskan 2 (dua) rumusan masalah. *Pertama*, bagaimana kondisi pengaturan manajemen krisis kepariwisataan di Kota Yogyakarta? *Kedua*, bagaimana evaluasi dan rekomendasi pengaturan manajemen krisis kepariwisataan di Kota Yogyakarta? Penelitian dengan metode yuridis normatif ini kemudian berkesimpulan: *pertama*, peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kepariwisataan di Kota Yogyakarta masih sangat terbatas dan umum, bahkan belum ada Perda/Perwal yang mengatur khusus mengenai manajemen krisis kepariwisataan di daerah; *kedua*, perlu pengaturan manajemen krisis kepariwisataan di daerah di dalam Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah yang disesuaikan dengan konteks dan kondisi di daerah dalam rangka mendorong perkembangan Hukum Administrasi Daerah di bidang kepariwisataan.

Kata kunci: hukum administrasi daerah, Kota Yogyakarta, manajemen krisis kepariwisataan, pandemi Covid-19, pengaturan.

Pendahuluan

Kondisi pandemi yang diikuti dengan kebijakan pembatasan kegiatan masyarakat terbukti sangat berpengaruh terhadap sektor pariwisata. Kawasan wisata banyak yang ditutup untuk menghindari kerumunan dan mencegah penyebaran virus. Pada konteks di DIY, kerugian sektor pariwisata selama pandemi diperkirakan mencapai Rp 67,04 miliar, yang mencakup 1.207 unit usaha pada 15 jenis usaha pariwisata, sektor destinasi wisata alam/budaya mengalami kerugian sebesar Rp 18,37 miliar, hotel dan MICE sebesar Rp

¹ Yuniar Riza Hakiki, Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) FH UII, Email: yuniarrizahakiki@gmail.com

11,22 miliar, destinasi wisata buatan Rp 7,31 miliar, *tour and travel* sebesar Rp 5,48 miliar, dan desa wisata sebesar Rp 4,27 miliar.²

Penurunan kunjungan wisatawan berdampak langsung pada pendapatan masyarakat maupun keuangan daerah. Penurunan sektor ini mengakibatkan penurunan pendapatan pekerja atau bahkan pengurangan jumlah pekerja. Dampak lain juga dirasakan oleh Usaha Mikro Kecil (UMK) yang memproduksi dan/atau menjual souvenir dan oleh-oleh, penjaja makanan, penarik becak, andong, dan pekerja sektor informal pariwisata lainnya. Pandemi Covid-19 beserta kebijakan penanggulangannya terbukti menyebabkan turunnya citra kepariwisataan dan jumlah wisatawan di daerah tujuan pariwisata, kawasan strategis pariwisata, dan daerah wisata lainnya.

Pemerintah maupun Pemerintah Daerah tentunya bertanggungjawab sekaligus berwenang dalam mengatasi krisis kepariwisataan. Bagaimanapun juga, kebijakan pembatasan (sosial) kegiatan masyarakat yang diberlakukan Pemerintah telah nyata berdampak pada berbagai sektor perekonomian, termasuk sektor pariwisata. Salah satu bentuk tanggung jawab Pemerintah/Pemerintah Daerah ini mestinya adalah menetapkan peraturan perundang-undangan atau kebijakan untuk mengatasi masalah (krisis) yang terjadi. Hukum administrasi modern sudah sejak lama disadari seringkali timbul akibat dari kesukaran dan kebutuhan masyarakat.³ Banyak hukum administrasi modern juga merupakan akibat dari situasi-situasi kritis dan kecelakaan-kecelakaan yang menuntut adanya tindakan dari pihak pemerintah.⁴

Peraturan perundang-undangan di bidang kepariwisataan pada satu sisi belum banyak mengalami perkembangan yang signifikan. Pada level Undang-Undang, hanya ada UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, serta Undang-Undang yang berketerkaitan dengan kepariwisataan, seperti UU No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya dan UU No. 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif. Pada level Peraturan Pemerintah terdapat PP No. 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional 2010-2025.

Perkembangan peraturan terkini yang terkait dengan penanganan krisis kepariwisataan ini sebenarnya ada Peraturan Menteri Pariwisata No. 10 Tahun 2019 tentang Manajemen Krisis Kepariwisata, serta Peraturan Menteri Parekraf/Kepala Bekraf No. 13 Tahun 2020 tentang Standar dan Sertifikasi Kebersihan, Kesehatan, Keselamatan, dan Kelestarian Lingkungan Sektor Pariwisata dalam Masa Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019*. Perkembangan peraturan perundang-undangan di sektor kepariwisataan ini seharusnya mendorong Pemerintah Daerah untuk ikut serta menyesuaikannya, agar tersusun kepaduan regulasi pada tingkat nasional dan daerah dalam rangka membangun dan memulihkan sektor kepariwisataan secara optimal. Oleh karena itu, artikel ini bermaksud memotret secara evaluatif berkenaan dengan pengaturan manajemen krisis kepariwisataan, dengan memilih Kota Yogyakarta sebagai batasan wilayah kajiannya.

² <https://www.krjogja.com/berita-lokal/diy/yogyakarta/dampak-covid-19-pariwisata-diy-rugi-rp-67-m/>, berita diunggah pada April 2020, diakses pada 20 September 2021

³ Philipus M Hadjon, *et.al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Cetakan kesembilan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 18-19.

⁴ *Ibid.*

Alasan memilih Kota Yogyakarta ditengarai bahwa Kota Yogyakarta merupakan salah satu kota tujuan terpopuler dalam kegiatan pariwisata,⁵ namun justru terbukti sektor pariwisatanya sempat terdampak negatif sangat signifikan (krisis). Krisis kepariwisataan sendiri dipahami sebagai sebuah kondisi yang memberikan pengaruh negatif terhadap kinerja ekosistem pariwisata yang disebabkan oleh faktor alam dan nonalam.⁶ Oleh karena itu diperlukan serangkaian tindakan terukur dan sistematis yang dilakukan pada ekosistem pariwisata untuk menyiapsiagakan, merespon, dan memulihkan diri dari suatu krisis (yang hal ini disebut dengan manajemen krisis kepariwisataan).⁷ Selain itu, di Pemerintah Kota Yogyakarta diketahui belum cukup memiliki instrumen hukum berupa peraturan perundang-undangan yang spesifik mengatur penanganan krisis kepariwisataan.

Problem hukum pada pemerintahan yang belum memiliki instrumen hukum berupa peraturan perundang-undangan untuk mengatasi permasalahan hukum yang terjadi di masyarakat ialah ada 2 (dua) kemungkinan. *Pertama*, jamaknya diambil tindakan-tindakan diskresi, baik melalui penerbitan peraturan kebijakan, atau keputusan-keputusan yang bersifat diskresi. Peraturan kebijakan sendiri sesuai dengan kemunculannya, bukan berasal dari kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan (*wetgevende bevoegdheid*),⁸ sehingga tidak bisa dipungkiri bisa rentan terjadi penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau tindakan sewenang-wenang (*willekeur*). *Kedua*, tidak ada sama sekali kebijakan/keputusan yang diambil oleh pemerintah atas alasan ketiadaan dasar hukum (peraturan perundang-undangan) yang memerintahkannya.

Dua kemungkinan di atas akan dibahas dengan kemas artikel yang berjudul **Potret Pengaturan Manajemen Krisis Kepariwisata di Kota Yogyakarta pada Masa Pandemi Covid-19**. Penekanan (*stressing*) dalam kajian ini adalah mencermati dan mengevaluasi produk hukum serta tindakan pemerintahan yang diambil oleh Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dalam rangka merespon/mengatasi krisis yang dipicu adanya pandemi Covid-19, utamanya pada konteks krisis di sektor kepariwisataan. Lebih dari itu, kajian ini berupaya merumuskan rekomendasi bagi Pemerintah Daerah, khususnya Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dalam rangka mengatur manajemen krisis kepariwisataan di daerah.

Rumusan Masalah

Beranjak dari uraian di atas, artikel ini memfokuskan kajiannya pada 2 (dua) rumusan masalah. *Pertama*, bagaimana kondisi pengaturan manajemen krisis kepariwisataan di Kota Yogyakarta? *Kedua*, bagaimana evaluasi dan rekomendasi pengaturan manajemen krisis kepariwisataan di Kota Yogyakarta?

⁵ <https://tekno.kompas.com/read/2018/10/09/17320017/10-kota-tujuan-wisata-terpopuler-di-indonesia-menurut-google>, berita diunggah pada 9 Oktober 2018, dan diakses pada 21 September 2021.

⁶ Lihat Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Pariwisata No. 10 Tahun 2019 tentang Manajemen Krisis Kepariwisata

⁷ Lihat Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Pariwisata No. 10 Tahun 2019 tentang Manajemen Krisis Kepariwisata

⁸ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-16, Rajawali Pers, Depok, 2020, hlm. 185.

Metode Penelitian

Penelitian di dalam artikel ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Penelitian ini menggunakan data sekunder, yang mengutamakan penggunaan bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan terkait kepariwisataan, serta bahan hukum sekunder yang berupa konsep-konsep dalam hukum administrasi dan pengaturan kepariwisataan yang diperoleh melalui penelusuran kepustakaan secara daring (*online library research*). Analisis data dilakukan secara deskriptif-kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kondisi Pengaturan Manajemen Krisis Kepariwisata di Kota Yogyakarta

Pengaturan mengenai manajemen krisis kepariwisataan yang saat ini berlaku dapat mengacu Peraturan Menteri Pariwisata No. 10 Tahun 2019 tentang Manajemen Krisis Kepariwisata (selanjutnya disebut Permen 10/2019), dan Peraturan Menteri Parekras/Kepala Bekraf No. 13 Tahun 2020 tentang Standar dan Sertifikasi Kebersihan, Kesehatan, Keselamatan, dan Kelestarian Lingkungan Sektor Pariwisata dalam Masa Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (selanjutnya disebut Permen 13/2020).

Permen 10/2019 dibentuk dengan pertimbangan untuk mencegah dan menanggulangi krisis kepariwisataan yang menyebabkan turunnya citra kepariwisataan Indonesia dan jumlah wisatawan di daerah tujuan pariwisata, kawasan strategis pariwisata, dan daerah wisata lainnya.⁹ Adapun yang diatur di dalam Permen 10/2019 ini ialah tata cara prosedural teknis dalam pengelolaan krisis kepariwisataan, termasuk yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Krisis kepariwisataan disebutkan di dalam Permen 10/2019 antara lain disebabkan oleh faktor alam dan faktor non alam.¹⁰

Pandemi Covid-19 terqualifikasi sebagai penyebab krisis kepariwisataan dari faktor nonalam, yakni faktor kesehatan/wabah penyakit menular.¹¹ Kerangka kerja manajemen krisis kepariwisataan ini terdiri atas 4 (empat) fase, yakni: (1) kesiapsiagaan dan mitigasi; (2) tanggap darurat; (3) pemulihan; dan (4) normalisasi.¹² Kesiapsiagaan dan mitigasi berfungsi sebagai upaya pengelolaan krisis yang dilakukan pada kondisi normal sebelum krisis terjadi. Kesiapsiagaan dan mitigasi pada tingkat kota dilaksanakan oleh dinas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kepariwisataan.¹³

Sementara Permen 13/2020 dibentuk dengan pertimbangan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat domestik dan internasional untuk berwisata dengan aman, nyaman, dan sehat sebagai dampak dari pandemi *Corona Virus Disease 2019*. Permen 13/2020 ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepada wisatawan dan masyarakat

⁹ Konsiderans huruf a Peraturan Menteri Pariwisata No. 10 Tahun 2019 tentang Manajemen Krisis Kepariwisata

¹⁰ Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Pariwisata No. 10 Tahun 2019 tentang Manajemen Krisis Kepariwisata

¹¹ Pasal 4 ayat (3) huruf b Peraturan Menteri Pariwisata No. 10 Tahun 2019 tentang Manajemen Krisis Kepariwisata

¹² Pasal 6 Peraturan Menteri Pariwisata No. 10 Tahun 2019 tentang Manajemen Krisis Kepariwisata

¹³ Pasal 7 Peraturan Menteri Pariwisata No. 10 Tahun 2019 tentang Manajemen Krisis Kepariwisata

bahwa produk dan pelayanan yang diberikan sudah memenuhi dimensi kebersihan, kesehatan, keselamatan, dan kelestarian lingkungan. Sehingga, diperlukan standar dan sertifikasi kebersihan, kesehatan, keselamatan, dan kelestarian lingkungan sektor pariwisata.¹⁴

Menurut Permen 13/2020, Walikota dapat melakukan pembinaan dalam rangka pelaksanaan sertifikasi sesuai dengan kewenangannya, melalui kegiatan sosialisasi, bimbingan teknis dan pelatihan. Walikota melakukan pembinaan kepada pemerintah Desa, Usaha Pariwisata, usaha/fasilitas lain terkait Pariwisata, dan lingkungan masyarakat di wilayah kabupaten/kota.¹⁵ Selain itu, Walikota juga bertugas melakukan pengawasan penerapan dan pemenuhan standar sesuai kewenangannya, melalui pemantauan dan evaluasi. Walikota melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Desa Wisata, Usaha Pariwisata, usaha/fasilitas lain terkait Pariwisata, dan lingkungan Masyarakat sekitar Daya Tarik Wisata dan/atau Fasilitas Pariwisata di wilayah kabupaten/kota.¹⁶

Saat ini di Kota Yogyakarta baru ada 2 (dua) Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur tentang kepariwisataan. Perda No. 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata dan Perda No. 3 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2015-2025. Ruang lingkup pengaturan di dalam Perda 4/2010 meliputi: 1) pembangunan kepariwisataan; 2) kawasan strategis pariwisata; 3) usaha pariwisata; 4) badan promosi pariwisata; serta 5) pendaftaran usaha pariwisata. Sedangkan dalam Perda 3/2015 ruang lingkup pengaturannya meliputi pembangunan: 1) destinasi pariwisata; 2) pemasaran pariwisata; 3) industri pariwisata; dan 4) kelembagaan kepariwisataan.

Perda 3/2015 sendiri belum mempersiapkan langkah antisipasi dalam menghadapi krisis kepariwisataan yang ditimbulkan dari pandemi. Pada Ketentuan Penutup, Pasal 55 Perda 3/2015, menentukan di dalam ayat (2), bahwa "*dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar dan/atau perubahan batas teritorial wilayah provinsi yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan, RIPPARDA dapat ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.*" Namun, langkah antisipasi krisis bencana termasuk pandemi lebih diarahkan kepada perubahan materi peraturan, namun belum mencantumkan langkah-langkah yang harus diambil manakala berhadapan dengan krisis yang diakibatkan oleh pandemi.

Sementara pada level peraturan kepala daerah, ada Peraturan Walikota (Perwal) No. 115 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kampung Wisata; dan Perwal No. 36 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata. Pada jenis Keputusan Tata Usaha Negara

¹⁴ Konsiderans Peraturan Menteri Parekrif/Kepala Bekraf No. 13 Tahun 2020 tentang Standar dan Sertifikasi Kebersihan, Kesehatan, Keselamatan, dan Kelestarian Lingkungan Sektor Pariwisata dalam Masa Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019

¹⁵ Pasal 18 Peraturan Menteri Parekrif/Kepala Bekraf No. 13 Tahun 2020 tentang Standar dan Sertifikasi Kebersihan, Kesehatan, Keselamatan, dan Kelestarian Lingkungan Sektor Pariwisata dalam Masa Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019

¹⁶ Pasal 19 Peraturan Menteri Parekrif/Kepala Bekraf No. 13 Tahun 2020 tentang Standar dan Sertifikasi Kebersihan, Kesehatan, Keselamatan, dan Kelestarian Lingkungan Sektor Pariwisata dalam Masa Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019

(KTUN), di Kota Yogyakarta hanya ada 1 (satu) Keputusan yaitu Keputusan Walikota No. 438 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Kegiatan Hibah Pariwisata Dalam Rangka Pemulihan Ekonomi Kota Yogyakarta Tahun 2020.¹⁷

Setelah dilakukan pencermatan dan pengkajian, sejumlah produk hukum di atas belum mengatur dan mengakomodasi pengaturan mengenai manajemen krisis kepariwisataan di daerah sebagai tindak lanjut Permen. Kondisi pengaturan ini menunjukkan bahwa di Kota Yogyakarta belum ada peraturan perundang-undangan yang spesifik mengatur maupun KTUN yang menjadi kebijakan dalam manajemen krisis kepariwisataan di daerah. Padahal, peraturan perundang-undangan secara konseptual memiliki fungsi sebagai legitimasi pembuatan hukum pemerintahan, termasuk dalam pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan administrasi (*beschikkingen van het administrative*).¹⁸ Artinya, sebelum keputusan-keputusan administrasi dapat diterbitkan, alangkah lebih baik dan tepatnya apabila didahului dengan adanya landasan peraturan perundang-undangannya.

Dugaan pertama artikel ini mengenai jamaknya peraturan kebijakan (diskresi) yang dikeluarkan Walikota, oleh karenanya tidak terjadi di Kota Yogyakarta. Padahal logika hukum yang mestinya terjadi adalah demikian, ketika permasalahan (krisis) banyak bermunculan, sementara peraturan perundang-undangannya belum ada ataupun ada tetapi tidak memadai, maka solusinya adalah penerbitan keputusan-keputusan atau peraturan kebijakan yang bersumber dari diskresi.¹⁹ Namun demikian, dugaan kedua yang justru terjadi, yakni dibuktikan dengan minimnya (ketiadaan) peraturan perundang-undangan (Perda maupun Perkada) serta kebijakan-kebijakan yang digunakan untuk merespon dan mengatasi permasalahan pada sektor kepariwisataan di masa pandemi.

Mencermati kondisi pengaturan yang ada di Kota Yogyakarta di atas dapat dikemukakan bahwa Hukum Administrasi Daerah (di Kota Yogyakarta) untuk mengatasi krisis kepariwisataan belum cukup memadai. Sebagaimana dipahami bahwa Hukum Administrasi Daerah adalah keseluruhan peraturan yang berkenaan dengan institusi dan fungsi pemerintahan daerah.²⁰ Dengan demikian, Hukum Administrasi Daerah yang berkenaan dengan manajemen krisis kepariwisataan di daerah perlu dikembangkan.

Evaluasi dan Rekomendasi Pengaturan Manajemen Krisis Kepariwisata di Kota Yogyakarta

Perda 3/2015 setelah dicermati dan dikaji, memang belum mengatur mengenai manajemen krisis kepariwisataan di daerah. Manajemen krisis ini pada dasarnya sangat penting dalam rangka mengatasi krisis yang berdampak pada sektor kepariwisataan. Perda 4/2010 yang berlaku bersandingan dengan Perda 3/2015 pun juga belum mengatur mengenai manajemen kepariwisataan di daerah. Pengaturan mengenai penanganan krisis

¹⁷ Keputusan ini memuat Petunjuk Teknis, yang secara konseptual dapat dikualifikasi ke dalam jenis Peraturan Kebijakan. Lihat Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 15.

¹⁸ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 71

¹⁹ Mengenai diskresi ini dapat merujuk konsep-konsep yang dikaji dalam Ridwan, *Hukum Administrasi Negara...*, *Op. Cit.*, hlm. 169-174

²⁰ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 45.

pada sektor kepariwisataan di Kota Yogyakarta oleh karenanya dapat dinyatakan belum tersedia atau belum memadai. Dalam hal peraturan perundang-undangan tidak mengatur, tidak lengkap, atau tidak jelas mengatur peristiwa yang dihadapi, sebetulnya Pemerintah Daerah diberi ruang kebijaksanaan atau diskresi yang dilengkapi pula dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoortlijk bestuur*).²¹ Namun, ruang kebijaksanaan (diskresi) untuk mengatasi krisis kepariwisataan itu nyatanya tidak banyak ditempuh oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

Saat ini memang sudah tersedia 2 (dua) Peraturan Menteri yang mengatur mengenai mitigasi, yaitu Peraturan Menteri Pariwisata No. 10 Tahun 2019 tentang Manajemen Krisis Kepariwisataaan (Permen 10/2019), dan Peraturan Menteri Parekraf/Kepala Bekraf No. 13 Tahun 2020 tentang Standar dan Sertifikasi Kebersihan, Kesehatan, Keselamatan, dan Kelestarian Lingkungan Sektor Pariwisata dalam Masa Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Permen 13/2020). Permen 10/2019 memang tidak spesifik mengatur manajemen krisis kepariwisataan di masa pandemi Covid-19, namun substansinya dapat mengakomodasi permasalahan krisis yang timbul saat pandemi Covid-19 ini. Kedua Permen tersebut mestinya ditindaklanjuti dengan peraturan atau kebijakan oleh Pemerintah Daerah, agar lebih operasional dan sesuai dengan konteks dan kondisi di daerah.

Sehubungan dengan belum diaturnya lebih lanjut ketentuan mengenai manajemen krisis pariwisata di Kota Yogyakarta, maka kajian ini merekomendasikan agar dibentuk Peraturan Daerah, Peraturan Walikota atau kebijakan-kebijakan yang memuat ketentuan mengenai manajemen krisis kepariwisataan di daerah. Krisis yang berdampak pada sektor kepariwisataan perlu dikelola untuk mencegah dan menanggulangi krisis yang menyebabkan turunnya citra kepariwisataan di Kota Yogyakarta, jumlah wisatawan, kawasan strategis pariwisata, dan daerah wisata lainnya di Kota Yogyakarta. Dengan adanya ketentuan mengenai pengelolaan krisis kepariwisataan, maka dapat menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta untuk mengidentifikasi, merencanakan, mencegah, menangani, dan mengevaluasi krisis kepariwisataan.

Substansi yang perlu diatur apabila merujuk Permen Pariwisata No. 10 Tahun 2019 tentang Manajemen Krisis Kepariwisataaan, antara lain adalah: 1) kesiapsiagaan dan mitigasi; 2) tanggap darurat; 3) pemulihan; dan 4) normalisasi. Pemerintahan Daerah Kota Yogyakarta dapat menjabarkan lebih lanjut perihal masing-masing kerangka kerja manajemen krisis tersebut sesuai dengan konteks atau kondisi di Daerah. Sebagaimana diketahui bahwa tahapan pengurangan risiko bencana di destinasi pariwisata meliputi kegiatan sebelum bencana terjadi (mitigasi), kegiatan saat bencana terjadi (perlindungan dan evakuasi), kegiatan tepat setelah bencana terjadi (pencarian dan penyelamatan), dan kegiatan pasca bencana (pemulihan/penyembuhan dan perbaikan/rehabilitasi).²²

²¹ SF. Marbun, *Asas-Asas Umum Pemerintah yang Layak*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 89. Ridwan, Suparman Marzuki, Despan Heryansyah, *Kompleksitas Persoalan Pengaturan dan Pengujian Diskresi di Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2020, hlm. 160.

²² Faulkner B., dalam Hendry Ferdiansyah, et.al., "Pengelolaan Mitigasi Krisis Pariwisata Akibat Pandemi Covid-19 dalam Menghadapi Fase New Normal (Studi Kasus Di Desa Wisata Nglanggeran Yogyakarta)", *Jurnal Media Bina Ilmiah*, Vol.15 No.3 (Oktober 2020): 4132-4134.

Pada konteks kesiapsiagaan dan mitigasi misalnya, yang di dalam Pasal 7 ayat (2) Permen 10/2019 diatur paling sedikit memuat: 1) sumber daya manusia; 2) sistem pengelolaan Krisis Kepariwisata; 3) kapabilitas; 4) jaringan antarpemangku kepentingan; 5) data; 6) pendanaan; 7) perlengkapan dan peralatan; 8) dokumentasi; dan 9) pengarsipan. Ketentuan tersebut membuka peluang diaturnya aspek kesiapsiagaan dan mitigasi selain yang sudah ditentukan tersebut. Pemerintahan Kota Yogyakarta dapat menambahkan aspek lain, misalnya: aspek ekonomi, aspek kesehatan, aspek kebudayaan/sosial masyarakat, atau aspek lain yang sesuai dengan konteks kedaerahan.

Berkaitan dengan penanganan tanggap darurat, Permen 10/2019 mengatur penetapan mulai dan berakhirnya fase tanggap darurat yang disebabkan karena nonbencana ditetapkan dengan Keputusan Walikota. Namun demikian, Permen 10/2019 belum cukup memberikan panduan mengenai tata cara penetapan fase tanggap darurat karena nonbencana. Pasal 9 ayat (3) huruf b Permen 10/2019 baru mengatur bahwa penetapan fase tanggap darurat oleh Walikota dilakukan setelah tahap pengumpulan informasi dan tahap pelaporan, serta pertemuan respons krisis dari Dinas Pariwisata. Mekanisme mengenai tahap pengumpulan informasi dan tahap pelaporan, serta pertemuan respons krisis dari Dinas Pariwisata ini perlu diatur lebih lanjut di Kota Yogyakarta.

Pemerintah Kota Yogyakarta perlu juga mengatur lebih lanjut mengenai Pusat Krisis Kepariwisata yang diamanatkan Pasal 12 Permen 10/2019. Pusat krisis kepariwisataan berfungsi untuk menjalankan penanganan krisis kepariwisataan pada fase tanggap darurat. Pusat Krisis Kepariwisata yang diatur dalam Permen 10/2019 ini sayangnya tidak dilekati kewenangan,²³ melainkan hanya dibebani tugas. Oleh karena itu, perlu diatur juga mengenai kewenangan Pusat Krisis Kepariwisata di daerah. Sistem Pusat Krisis Kepariwisata juga tidak kalah penting untuk diatur lebih lanjut agar tidak menimbulkan permasalahan dalam implementasinya.

Pelayanan wisatawan yang terdampak krisis kepariwisataan, menurut Permen 10/2019, paling sedikit disebutkan meliputi: 1) atraksi berupa hiburan; 2) akomodasi; 3) transportasi; 4) konsumsi; dan 5) administrasi, seperti dokumen perjalanan atau dokumen penting lainnya. Pemerintahan Kota Yogyakarta dapat menambahkan macam-macam pelayanan lain untuk wisatawan, selain yang telah ditentukan dalam Pasal 27 Permen 10/2019 tersebut. Sebagai contoh, akomodasi kesehatan (sarana prasarana kesehatan), penginapan, dan bentuk pelayanan lain yang sesuai dengan konteks di Kota Yogyakarta.

Pada tahap pemulihan dan normalisasi, Pemerintahan Kota Yogyakarta dapat mengatur hal-hal yang belum diatur dalam Permen 10/2019. Aspek kesehatan sangat penting untuk diperhatikan dan menjadi prioritas dalam tahap pemulihan dan normalisasi ini. Dampak pandemi Covid-19 yang mengancam pelaku pariwisata dan industri pariwisata perlu dipulihkan dan dinormalisasi. Pemulihan dan normalisasi pada aspek kesehatan dapat meliputi penyediaan sarana dan prasarana kesehatan, atau penunjang

²³ Wewenang/kewenangan pada dasarnya adalah "*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*", yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. P. Nicolai, *et.al.*, dalam Ridwan, *Hukum Administrasi Negara...*, *Op. Cit.*, hlm. 98.

protokol kesehatan. Aspek yang tidak kalah penting untuk dipulihkan dan dinormalisasi ialah industri pariwisata dalam kaitannya dengan perputaran ekonomi pariwisata.

Regulasi lain yang terkait dengan manajemen krisis kepariwisataan ini adalah Peraturan Menteri Parekras/Kepala Bekraf No. 13 Tahun 2020 tentang Standar dan Sertifikasi Kebersihan, Kesehatan, Keselamatan, dan Kelestarian Lingkungan Sektor Pariwisata dalam Masa Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Permen 13/2020). Namun demikian, substansi Permen 13/2020 ini sangat sentralistis, karena hampir seluruh sistem pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. Oleh karena itu, perlu ada pengaturan atau kebijakan khusus di daerah yang mengatur standar dan sertifikasi yang lebih cocok dengan kondisi di daerah.

Permen 13/2020 ini pada intinya dimaksudkan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat domestik dan internasional untuk berwisata dengan aman, nyaman, dan sehat sebagai dampak dari pandemi Covid-2019. Upaya untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat tersebut memerlukan jaminan bahwa produk dan pelayanan yang diberikan sudah memenuhi dimensi kebersihan, kesehatan, keselamatan, dan kelestarian lingkungan. Dengan demikian, menurut Permen 13/2020 ini perlu adanya standar dan sertifikasi kebersihan, kesehatan, keselamatan, dan kelestarian lingkungan sektor pariwisata dalam masa penanganan pandemi Covid-2019.

Menurut Pasal 7 Permen 13/2020, tahapan sertifikasi kebersihan, kesehatan, keselamatan, dan kelestarian lingkungan sektor pariwisata dalam masa penanganan pandemi Covid-2019 terdiri dari: 1) penilaian mandiri; 2) deklarasi mandiri; 3) permohonan Sertifikasi; 4) audit/penilaian; 5) pengambilan keputusan sertifikat; dan 6) pemberian sertifikat. Setiap tahapan ini dapat dilakukan juga di Kota Yogyakarta, dalam rangka menjamin produk dan pelayanan yang diberikan sudah memenuhi dimensi kebersihan, kesehatan, keselamatan, dan kelestarian lingkungan.

Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta mestinya merespon permasalahan krisis kepariwisataan ini sebagai momentum untuk berbenah dengan menyusun dan menetapkan produk hukum yang lebih memadai. Hukum administrasi akan semakin berkembang dengan baik apabila Pemerintah/Pemerintah Daerah responsif terhadap berbagai masalah yang terjadi di masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M Hadjon dkk., bahwa banyak hukum administrasi modern yang muncul disebabkan oleh situasi-situasi kritis dan kecelakaan-kecelakaan yang menuntut adanya tindakan dari pihak pemerintah.²⁴ Hal ini sekaligus melengkapi kesimpulan Sakti Rakia bahwa beberapa hal yang mempengaruhi perkembangan hukum administrasi, yakni peraturan perundang-undangan yang berubah-ubah; praktik internal administrasi yang tidak statis dan meningkat sehingga menimbulkan doktrin-doktrin baru; dan proses *judicial review* sehingga memunculkan ketidakseragaman konsep hukum administrasi.²⁵

Pada prinsipnya, Pemerintah/Pemerintah Daerah beserta perangkatnya memiliki tugas dan wewenang secara konstitusional untuk menyelenggarakan urusan

²⁴ Philipus M Hadjon, *et.al.*, *Pengantar Hukum Administrasi...*, *Loc. Cit.*

²⁵ A. Sakti R.S. Rakia, "Perkembangan dan Urgensi Instrumen Hukum Administrasi Pasca Penetapan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 pada Masa Pandemi Covid-19, *SIGN Jurnal Hukum*, Vol. 2, No. 2 (Maret 2021): 157-173.

pemerintahan atau melakukan intervensi dalam kehidupan warga negara.²⁶ Oleh karena itu, Pemerintah/Pemerintah Daerah memiliki tugas untuk memberikan pelayanan publik dan kesejahteraan umum. Dalam rangka melaksanakan tugas, kewajiban-kewajiban tersebut, Pemerintah/Pemerintah Daerah berwenang untuk membentuk organ-organ pemerintahan, membuat peraturan perundang-undangan (*regeling*), membuat peraturan kebijakan (*beleidsregel*), mengeluarkan berbagai keputusan, perizinan, dan sebagainya.²⁷

Penutup

Kesimpulan

Artikel ini berkesimpulan bahwa: *pertama*, peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kepariwisataan di Kota Yogyakarta masih sangat terbatas dan umum, bahkan belum ada Perda/Perwal yang mengatur khusus mengenai manajemen krisis kepariwisataan di daerah. Oleh karena itu diduga memicu tidak adanya keputusan-keputusan pemerintahan yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam rangka mengatasi krisis kepariwisataan, baik keputusan yang bersifat diskresi ataupun tidak. *Kedua*, hukum (peraturan/keputusan) mengenai manajemen krisis kepariwisataan di Kota Yogyakarta belum cukup memadai untuk mengatasi krisis pada sektor pariwisata. Dengan demikian, perlu pemuatan ketentuan-ketentuan mengenai manajemen krisis kepariwisataan, berikut pengaturannya lebih lanjut yang disesuaikan dengan konteks dan kondisi di daerah.

Saran

Artikel ini merekomendasikan kepada Pemerintah Kota Yogyakarta untuk menyusun Perda/Perwal tentang manajemen krisis kepariwisataan di daerah guna memayungi dan menjadi landasan hukum bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengambil tindakan pemerintah terkait dengan hal tersebut. Kesigapan Pemerintah/Pemerintah Daerah dalam merespon berabagai permasalahan/krisis yang terjadi di masyarakat tentu akan sangat berkontribusi besar bagi perkembangan hukum administrasi di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- M. Hadjon, Philipus, *et.al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Cetakan kesembilan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Manan, Bagir, *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- _____, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- _____, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-16, Rajawali Pers, Depok, 2020.

85. ²⁶ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 86.

_____, Suparman Marzuki, Despan Heryansyah, *Kompleksitas Persoalan Pengaturan dan Pengujian Diskresi di Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2020.

_____, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.

SF. Marbun, *Asas-Asas Umum Pemerintah yang Layak*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.

Artikel Jurnal

A. Sakti R.S. Rakia, "Perkembangan dan Urgensi Instrumen Hukum Administrasi Pasca Penetapan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 pada Masa Pandemi Covid-19, *SIGN Jurnal Hukum*, Vol. 2, No. 2 (Maret 2021): 157-173.

Hendry Ferdiansyah, et.al., "Pengelolaan Mitigasi Krisis Pariwisata Akibat Pandemi Covid-19 dalam Menghadapi Fase New Normal (Studi Kasus Di Desa Wisata Nglanggeran Yogyakarta), *Jurnal Media Bina Ilmiah*, Vol.15 No.3 (Oktober 2020): 4132-4134.

Internet

<https://www.krjogja.com/berita-lokal/diy/yogyakarta/dampak-covid-19-pariwisata-diy-rugi-rp-67-m/>, berita diunggah pada April 2020, diakses pada 20 September 2021.

<https://tekno.kompas.com/read/2018/10/09/17320017/10-kota-tujuan-wisata-terpopuler-di-indonesia-menurut-google>, berita diunggah pada 9 Oktober 2018, dan diakses pada 21 September 2021.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4966.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5168.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019, Nomor 212, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6414.

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional 2010-2025, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5262.

Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 10 Tahun 2019 tentang Manajemen Krisis Kepariwisata, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 865.

Peraturan Menteri Parekras/Kepala Bekraf Nomor 13 Tahun 2020 tentang Standar dan Sertifikasi Kebersihan, Kesehatan, Keselamatan, dan Kelestarian Lingkungan Sektor Pariwisata dalam Masa Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1285.

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata, Lembaran Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2010 Nomor 4.

Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2015-2025, Lembaran Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2015 Nomor 3

Peranan Lembaga Ombudsman DIY dalam Pengawasan Pelayanan Publik pada Masa Pandemi Covid-19 Berdasarkan Pergub DIY Nomor 69 Tahun 2014

Anom Wahyu Asmorojati¹, Indah Febri Sonia²

Abstract

This study aimed to determine the role of the Ombudsman Institution of the Special Region of Yogyakarta in Supervision of Public Services to the Community During the Covid-19 Pandemic Based on the Regulation of the Governor of the Special Region of Yogyakarta Number 69 year 2014 and to determine the efforts that can be made by the Ombudsman Institution in supervising public services during this period. covid-19 pandemic. This type of research is an empirical juridical research, and the data obtained are analyzed using a qualitative approach, namely collecting information data and then processing it to draw conclusions. The results of this study indicate the role of the Ombudsman Institution of the Special Region of Yogyakarta in Supervision of Public Services to the Community During the Covid-19 Pandemic Based on the Regulation of the Governor of the Special Region of Yogyakarta Number 69 of 2014 services are carried out online because the ombudsman is an independent institution as stated in Article 5, and Article 8 of the Pergub DIY Number 69 of 2014 explains that the ombudsman can carry out his duties by forming a work program that is born from research or observations carried out on current public conditions. However, it has not been effectively implemented because it provides consultation services and reports of complaints that are transferred via online. Efforts have been made by the Ombudsman Institution, namely by optimizing public service supervision services through online services, such as on social media, as well as socializing and coordinating with related agencies, besides that the DIY Ombudsman Institution can cooperate with urban villages as referred to in Article 8 of the DIY Governor Regulation. Number 69 of 2014 in the provisions of point b explains that "Institutional Cooperation" is to be able to disseminate information on handling problems that the ombudsman institution is currently doing during the pandemic.

Keywords: Covid-19 Pandemic, Governor Regulation, Ombudsman Institution, Public Service

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Peranan Lembaga Ombudsman DIY Dalam Pengawasan Pelayanan Publik Pada Masa Pandemi Covid-19 Berdasarkan Pergub DIY Nomor 69 Tahun 2014 dan untuk mengetahui upaya yang dapat dilakukan oleh Lembaga Ombudsman dalam melakukan pengawasan pelayanan publik selama masa pandemi covid-19. Jenis Penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris, dan data yang diperoleh dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif yaitu mengumpulkan data-data informasi kemudian diolah untuk penarikan kesimpulan. Hasil penelitian ini menunjukkan Peranan Lembaga Ombudsman DIY Dalam Pengawasan Pelayanan Publik Pada Masa Pandemi Covid-19 Berdasarkan Pergub DIY Nomor 69 Tahun 2014 pelayanan dilakukan secara daring karena ombudsman sebagai lembaga yang independen sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 5, dan dalam Pasal 8 Pergub DIY Nomor 69 tahun 2014 tersebut menjelaskan bahwa ombudsman dapat melakukan tugasnya dengan membentuk suatu program kerja yang dilahirkan dari penelitian atau observasi yang dilakukan atas kondisi-kondisi publik saat ini. Namun belum efektif dilaksanakan karena melakukan layanan konsultasi dan laporan pengaduan yang dialihkan melalui daring tersebut. Upaya yang telah dilakukan oleh Lembaga Ombudsman yaitu dengan mengoptimalkan layanan pengawasan pelayanan publik melalui layanan daring, seperti di media sosial, serta sosialisasi dan berkoordinasi dengan pihak dinas terkait, selain itu Lembaga Ombudsman DIY dapat melakukan kerjasama dengan kelurahan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 8 Pergub DIY Nomor 69 tahun 2014 tersebut pada ketentuan poin b menjelaskan bahwa "Kerjasama Lembaga" untuk dapat menyebarkan informasi penanganan masalah yang lembaga ombudsman lakukan saat ini di masa pandemi.

Kata Kunci : Lembaga Ombudsman, Pelayanan Publik, Peraturan Gubernur, Pandemi Covid-19.

Pendahuluan

Setiap warga negara berhak atas perlakuan yang adil dan tidak memihak di depan hukum dan pemerintah. Reformasi pemerintahan yang bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih dan efisien untuk mencapai kesejahteraan semua, namun

¹ Anom Wahyu Asmorojati, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Ahmad Dahlan, Email: anom.asmorojati@law.uad.ac.id

² Indah Febri Sonia, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Ahmad Dahlan, Email: indah.febrisonia@gmail.com

pada kenyataannya praktik pemberian pelayanan publik masih memiliki banyak kekurangan. Masih ada warga yang belum menerimanya, yang menjadi hak mereka adalah perlakuan yang adil dan tidak memihak. Pelanggaran hak warga masyarakat yang sering terjadi contohnya seperti adanya maladministrasi, nepotisme, dan pungutan liar dalam pengurusan surat-surat tertentu. Tindakan yang dilakukan tersebut dapat merugikan masyarakat baik secara material maupun immaterial yang dilakukan oleh aparatur negara ini termasuk dalam penyalahgunaan kewenangan.³

Pasca reformasi, pemerintah berupaya untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat, seperti yang kita lihat bahwasanya kesenjangan antar masyarakat selama ini masih segar terlihat, belum tercapainya keadilan, penegakan hukum yang masih tebang pilih, pelayanan publik yang masih belum memadai untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien maka diperlukan keberadaan lembaga pengawas yang secara efektif mampu mengontrol penyelenggaraan tugas aparat penyelenggara negara. Mengingat hal tersebut, pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan publik yang baik dan profesional, serta tantangan bagi generasi penerus adalah terus melanjutkan dan berinovasi untuk menciptakan pelayanan publik yang lebih baik.⁴

Pelayanan publik yang baik merupakan cita-cita dan harapan bangsa Indonesia. Ada banyak cara untuk membuat layanan publik berfungsi, seperti menerbitkan produk yang diatur seperti undang-undang, peraturan menteri, peraturan daerah dan lain-lain. Peraturan yang ada terkadang juga tidak dijalankan dengan baik, contohnya adalah masyarakat kerap menjadi korban terjadinya kesalahan dalam proses pelayanan publik, kesalahan tersebut meliputi keputusan atau tindakan pejabat publik yang ganjil (*inappropriate*), menyimpang (*deviate*), sewenang-wenang (*arbitrary*), melanggar ketentuan (*irreguler/ illegitimate*), penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*) dan pelanggaran keputusan (*equity*). Pemerintah dalam hal ini mengambil langkah yang dapat membantu terciptanya proses pelayanan publik yang bersih, transparan, efisien dan efektif, maka dibentuklah lembaga yang mengawasi proses pelayanan publik yaitu Lembaga Ombudsman.⁵

Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) Yogyakarta didirikan oleh Pemerintah Provinsi Yogyakarta. Gagasan ini digagas oleh Pusat Penelitian Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII) Yogyakarta dan didukung oleh Perhimpunan Reformasi Tata Pemerintahan Indonesia (*Indonesian Governance Reform Association*). Semangat yang dikembangkan sangat sederhana, yaitu bagaimana membentuk pemerintahan yang bersih dengan kinerja yang transparan, moralitas yang transparan dan akuntabilitas yang terbuka. Dasar pembentukan LO DIY pada tahun 2008 menjadi Peraturan Gubernur No. 21 tahun 2008 mengenai Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi DIY, sebagaimana sekarang telah berubah menjadi Peraturan Gubernur DIY Nomor 28 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas peraturan Gubernur DIY Nomor 69 Tahun 2014

⁴ Thamrin, Husni. *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*. Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013.

⁵ Aryo Martines. *Pengawasan Pelayanan Publik Oleh Lembaga Ombudsman Daerah*. Skripsi.

Program Studi Ilmu Pemerintahan Strata Satu. Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa. Yogyakarta. 2018.

Tentang Organisasi dan Tata Kerja LO DIY.⁶

Corona Virus Diseases 2019 atau nama lain *Covid-19* menjadi permasalahan yang banyak menyita perhatian masyarakat di berbagai belahan dunia. Sejak virus ini pertama sekali diketahui dari pasien yang terinfeksi *Covid-19* di Wuhan, Provinsi Hubei, Cina pada 8 Desember 2019, virus ini telah menyebar ke 216 negara. Pandemi *Covid-19* tidak hanya mengancam kesehatan manusia, tetapi juga berdampak pada resesi ekonomi global (kemerosotan ekonomi dunia).⁷

Pemerintah telah mengambil sejumlah kebijakan, salah satunya adalah mengarahkan bekerja, belajar, dan beribadah di rumah atau disebut juga bekerja di rumah. Penerapan kebijakan pembatasan sosial, isolasi fisik, dan pembatasan sosial (PSBB) berskala besar bertujuan untuk mencegah penyebaran *Covid-19* di Indonesia. Masalah ini menjadi perhatian utama pemerintah, sehingga pemerintah harus mengambil kebijakan untuk memperbaiki kondisi di Indonesia agar produktivitas tetap terjaga, namun tetap mematuhi peraturan kesehatan. Saat ini, Indonesia telah memasuki tahapan baru dalam penanganan COVID-19, yaitu *new normal*. Dalam hal ini, masyarakat bisa kembali beraktivitas, bekerja, dan beribadah seperti biasa, namun dengan desain baru. Pemerintah telah menyiapkan beberapa kesepakatan untuk menyongsong era *new normal*, di antaranya tatanan birokrasi untuk memberikan pelayanan publik di era *Covid-19*.⁸

Lembaga Ombudsman dalam menerima laporan maupun konsultasi dari masyarakatpun tetap dilakukan selama masa pandemi ini, tujuannya adalah agar pengawasan pelayanan publik tetap terlaksana walaupun sedang masa pandemi seperti saat ini. Terlihat bahwa Lembaga Ombudsman tetap menerima aduan dari masyarakat, instansi swasta maupun dari pemerintahan. Dimana dalam hal ini bisa kita lihat dalam data yang masuk ke Lembaga Ombudsman DIY mulai Januari 2020, sampai Desember 2020 ada sekitar 24 aduan atau laporan dan 247 Konsultasi (<https://ombudsman.jogjaprov.go.id/laporan/> diakses pada tanggal 10 juni 2021). Data Statistik laporan lembaga ombudsman menunjukkan bahwa selama awal pandemi hingga Desember 2020, mengalami penurunan dari masyarakat, instansi pemerintah maupun swasta yang ingin melapor ataupun konsultasi kepada Lembaga Ombudsman, hal ini bisa dilihat dari data statistik lembaga ombudsman pada tahun 2018 yang menerima aduan sebanyak 148 dan 244 konsultasi, pada tahun 2019, menerima aduan sebanyak 218 dan 241 konsultasi. (<https://ombudsman.jogjaprov.go.id/laporan/> diakses pada tanggal 10 juni 2021).⁹

Dari permasalahan ini menjadikan laporan yang masuk di Lembaga Ombudsman DIY di masa pandemi mengalami penurunan namun bukan karena tidak ada masalah yang terjadi tetapi tidak mengetahui proses pelayanan pada masa pandemi sekarang ini seperti apa dan bagaimana yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman DIY.

⁶ Lembaga Ombudsman DIY. “*Sejarah LOD DIY*” terdapat dalam <https://ombudsman.jogjaprov.go.id/sejarah-lod-diy/> diakses pada tanggal 10 Juni 2021.

⁷ Shangguan, Z., Wang, M.Y., & Sun, W. *What Caused The Outbreak of COVID-19 in China: From The Perspective of Crisis Management*. Terjemahan oleh Taufik dan Hardi Warsono, Birokrasi Baru Untuk New Normal: Tinjauan Model Perubahan Birokrasi Dalam Pelayanan Publik Di Era COVID-19. Vol. 2, No. 1, 2020, hlm. 1.

⁸ *Ibid.*, hlm 2.

⁹ Lembaga Ombudsman DIY. “*Laporan*” <https://ombudsman.jogjaprov.go.id/laporan/> diakses pada tanggal 10 juni 2021

Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Peranan Lembaga Ombudsman DIY Dalam Pengawasan Pelayanan Publik Pada Masa Pandemi *Covid-19* Berdasarkan Pergub DIY Nomor 69 Tahun 2014?
2. Apa saja upaya yang dapat dilakukan oleh Lembaga Ombudsman dalam melakukan Pengawasan Pelayanan Publik Selama Masa Pandemi *Covid-19*?

Metode Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris, penulis menggunakan menganalisa berdasarkan data menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan yaitu Pergub DIY Nomor 69 Tahun 2014. Sumber dan bahan hukum primer yaitu didapatkan langsung dari Lembaga Ombudsman DIY, beberapa responden dari masyarakat dan Teknik analisis data penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yaitu mengumpulkan data-data informasi kemudian diolah untuk penarikan kesimpulan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Sejarah Lembaga Ombudsman

Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) Yogyakarta didirikan oleh Pemerintah Provinsi Yogyakarta. Gagasan ini digagas oleh Pusat Penelitian Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII) Yogyakarta dan didukung oleh Perhimpunan Reformasi Tata Pemerintahan Indonesia (Indonesian Governance Reform Association). Semangat yang dikembangkan sangat sederhana, yaitu bagaimana membentuk pemerintahan yang bersih dengan kinerja yang transparan, moralitas yang transparan dan akuntabilitas yang terbuka.

Gubernur DIY mengeluarkan Keputusan No. 134/2004 pada tanggal 30 Juni 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Provinsi DIY, dan mempertimbangkan tiga aspek. Pertama, memberikan pelayanan terbaik kepada seluruh anggota masyarakat atas dasar asas keadilan dan kesetaraan adalah mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah, aparat penegak hukum dan entitas lain yang berintegritas, bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme penyalahgunaan kekuasaan atau posisi suka memerintah. Kedua, untuk menjamin terselenggaranya pelayanan kepada seluruh warga masyarakat, perlu dilakukan pengawasan terhadap tindakan administratif pemerintah daerah, termasuk aparat penegak hukum, dalam upaya pemberdayaan masyarakat. Ketiga, Ombudsman merupakan salah satu lembaga antikorupsi yang direkomendasikan oleh Ketetapan MPR No. 2. Nomor VIII Tahun 2001 tentang Arah Kebijakan Nasional Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.¹⁰

Lembaga Ombudsman DIY merupakan lembaga yang unik karena merupakan satu-satunya lembaga pengawas daerah di Indonesia (dan mungkin juga dunia). Sebelum berlakunya UU Ombudsman RI, ada sejumlah ombudsman daerah, namun kemudian badan-badan tersebut dibubarkan. Dalam perkembangan selanjutnya, Lembaga Ombudsman

¹⁰ Lembaga Ombudsman DIY. "Sejarah Lembaga Ombudsman DIY" terdapat dalam <https://ombudsman.jogjaprov.go.id/sejarah-lod-diy/> diakses pada tanggal 10 Juni 2021.

diubah namanya menjadi Lembaga Ombudsman Daerah, yang merupakan lembaga yang berwenang mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.¹¹

Fungsi, tugas pokok dan wewenang Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Peraturan Gubernur No. 69 Tahun 2014, yakni:

Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai fungsi sebagai lembaga pengawasan, mediasi pelayanan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan praktik dunia usaha.

Untuk mewujudkan *good governance* dan meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat maka diperlukan keberadaan lembaga pengawas yang secara efektif mampu mengontrol penyelenggaraan tugas aparat penyelenggara negara atau birokrasi. Pengawasan terhadap birokrasi pada keuangan dan pembangunan harus dilakukan oleh lembaga yang independen secara organisatoris. Hal ini dapat dapat diwujudkan dengan melalui pembentukan suatu lembaga independensi seperti Ombudsman.¹² Dalam kehidupan sehari-hari, baik di masyarakat maupun di sektor swasta dan pemerintahan, makna pengawasan seperti ini tidak terlalu sulit untuk dipahami. Namun demikian, masih sulit untuk memberlakukan batas bawah pada jenis pengawasan ini. Oleh karena itu, dapat diartikan bahwa pengawasan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan proses pengamatan, pengawasan dan perintah yang cermat, sehingga objek yang diawasi dapat beroperasi secara normal.

Tugas pokok dari Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta diantaranya sebagai berikut:¹³

- a. Menyusun program kerja LO DIY sesuai dengan fungsinya;
- b. Menyebarluaskan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang dan program kerja LODIY kepada seluruh masyarakat di daerah;
- c. Melakukan koordinasi dan/atau kerja sama dengan berbagai lembaga, baik pemerintah maupun badan usaha, dalam rangka mendorong dan mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan wewenang, atau jabatan, tindakan sewenang-wenang dan penyimpangan usaha;
- d. Menerima dan menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat atas keputusan dan/atau tindakan penyelenggara pemerintahan daerah dan pengusaha dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum;
- e. Menerima dan menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat atas dugaan penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan praktik dunia usaha;

¹¹ Yusticia Arif, "Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Merawat Kepercayaan Menjaga Integritas", terdapat dalam <https://www.kompasiana.com/yusticiaarif/5ba9e50512ae94087423c3a5/lembaga-ombudsman-daerah-istimewa-yogyakarta-merawat-kepercayaan-menjaga-integritas>, Diakses pada tanggal 10 Juni 2021.

¹² Ammy Y.S. Rahayu., dan Vishnu Juwono, *Birokrasi & Governance: Teori, Konsep, dan Aplikasinya*. Rajawali Pers. Depok, 2019.

¹³ Lembaga Ombudsman DIY. "Fungsi dan Tugas LOD DIY" terdapat dalam <https://ombudsman.iogjapro.go.id/sejarah-lod-diy/> diakses pada tanggal 10 Juni 2021

- f. Atas prakarsa sendiri melakukan tindak lanjut terhadap dugaan penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan praktik dunia usaha, tetapi dalam pelaksanaannya harus prosedural dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g. Membangun jaringan kerja dalam upaya pencegahan penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan praktik usaha;
- h. Membuat penelitian dan review kebijakan atas persoalan-persoalan publik;
- i. Membuat laporan triwulanan dan tahunan kepada Gubernur terhadap pelaksanaan tugas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada Wewenang Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut dalam melakukan pengawasan terhadap aparatur pemerintah, maka terdapat beberapa wewenang dari Lembaga Pmbudsman Daerah Istimewa Yogyakarta ini:

- a. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis kepada pihak pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang terkait dengan pengaduan yang disampaikan ke LO DIY;
- b. Melakukan klarifikasi terhadap pihak pelapor, terlapor dan/atau pihak lain yang terkait untuk mendapatkan kebenaran isi pengaduan;
- c. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis kepada pemerintah daerah berkaitan dengan adanya dugaan penyimpangan terhadap asas-asas pemerintahan daerah yang bersih dan benas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan tindakan sewenang-wenang, sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan tetap menjunjung tinggi asas praduga tak bersalah;
- d. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis kepada pengusaha berkaitan dengan adanya dugaan penyimpangan dalam praktik usaha;
- e. Membuat rekomendasi kepada pihak pelapor dan pihak terlapor dalam rangka penyelesaian masalah antara kedua belah pihak;
- f. Menyampaikan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada huruf e kepada pihak pelapor dan terlapor serta pihak-pihak lain yang terkait dalam rangka memfasilitasi penyelesaian masalah;
- g. Menyampaikan tembusan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada huruf e kepada Gubernur melalui Biro Hukum Setda DIY;
- h. Bila diperlukan dapat mengumumkan atau mempublikasikan hasil rekomendasi untuk diketahui masyarakat, sepanjang ada persetujuan dari Pelapor, Terlapor, maupun Gubernur melalui Biro Hukum Sekretariat Daerah DIY.

Peranan Lembaga Ombudsman DIY Dalam Pengawasan Pelayanan Publik Pada Masa Pandemi Covid-19 Berdasarkan Pergub DIY Nomor 69 Tahun 2014

Pandemi covid-19 menjadikan suatu lembaga atau organisasi harus melakukan pembaharuan atas proses kerjanya, setiap lembaga yang bersentuhan langsung dengan kondisi masyarakat sangat diperlukan peranananya, sehingga dapat membantu meringankan beban masyarakat ditengah kondisi seperti ini, namun dalam melakukan pembaharuan suatu

program kerja ataupun cara kerja lembaga untuk menyesuaikan keadaan pandemi, Lembaga Ombudsman DIY dalam tugasnya pada Pasal 8 Peraturan Gubernur DIY Nomor 69 Tahun 2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja LO DIY, poin h dijelaskan bahwa dapat melakukan penelitian dan review kebijakan atas persoalan-persoalan publik sehingga permasalahan yang terjadi saat ini Lembaga Ombudsman dapat melakukan observasi untuk melahirkan suatu kebijakan atau program kerja yang baru, dengan kondisi saat ini banyak mengalami perubahan kebijakan dalam penanganan Covid-19, sehingga peranan ombudsman sangat diperlukan untuk menjaga keseimbangan adanya potensi-potensi penyalahgunaan kewenangan atau lahirnya KKN baru yang dapat dicegah oleh ombudsman DIY dengan melakukan observasi kebijakan atas permasalahan saat ini.

“Selama masa pandemi ini Lembaga Ombudsman tetap menjalankan tugasnya yaitu menerima laporan, aduan, maupun konsultasi dari masyarakat tetapi dengan syarat menerapkan protokol kesehatan, karena ada beberapa masyarakat yang datang langsung untuk melapor ke Lembaga Ombudsman DIY, walaupun dari pihak Lembaga Ombudsman sendiri sudah mengoptimalkan melalui *daring* seperti media sosial, kanal-kanal, seperti *google form* yang bisa diunggah oleh masyarakat di media sosial seperti di *instagram* Lembaga Ombudsman DIY, email dan *Whatsapp*”.¹⁴

Dalam proses pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga ombudsman DIY di masa pandemi *covid-19* saat ini, bagi sebagian masyarakat belum adanya kepastian hukum sehingga laporan dan konsultasi yang akan dilakukan oleh masyarakat tidak berjalan dengan semestinya seperti yang diinginkan oleh lembaga ombudsman DIY, sebagian masyarakat belum mengetahui adanya pelayanan *daring* yang disediakan oleh lembaga ombudsman sehingga laporan yang akan masyarakat sampaikan tidak tersampaikan baik secara *daring* maupun *luring*, dari permasalahan ini menjadikan laporan yang masuk di Lembaga Ombudsman DIY di masa pandemi mengalami penurunan namun bukan karena tidak ada masalah yang terjadi tetapi tidak mengetahui proses pelayanan *daring* yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman DIY. Kepastian hukum pada masa pandemi saat ini sangat dibutuhkan oleh masyarakat pada umumnya sehingga pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan untuk menjunjung tinggi Asas-Asas Pemerintahan Yang Baik, kepastian hukum ini berguna agar masyarakat mengetahui proses pelayanan publik yang ada di lembaga Pemerintahan terlebih di Lembaga Ombudsman.

Seperti contohnya dari salah satu responden terhadap peranan Lembaga Ombudsman DIY terkait dengan pengawasan pelayanan publik pada masa pandemi covid-19 ini, responden tersebut mengatakan bahwa:¹⁵

“Perihal masalah laporan aduan yang merupakan salah satu jenis pelanggaran dalam pelayanan publik yaitu tentang komitmen kerja sama, dimana dalam hal ini informan merasa dirugikan atas komitmen kerja sama tersebut sehingga melapor sebagai pelapor mendatangi Lembaga Ombudsman DIY secara langsung, dan menjelaskan duduk perkara yang ia alami, laporan tersebut ditindaklanjuti setelah 2 (dua) minggu laporan dilayangkan, dan untuk hasil dari tindaklanjut yang dilakukan

¹⁴ Wawancara dengan Ibu Yusticia Eka Noor Ida sebagai Wakil ketua Bidang Penelitian, Pengembangan dan Hubungan Kelembagaan, di Daerah Istimewa Yogyakarta, 11 Mei 2021.

¹⁵ Wawancara dengan Jenita, Salah satu responden yang bekerja sebagai wirausaha, di Yogyakarta, 18 Juni 2021.

oleh Lembaga Ombudsman tersebut berupa mediasi sehingga dicapai kesepakatan bersama, namun disini dijelaskan bahwa informan tidak mendapatkan sosialisasi dari Lembaga Ombudsman terkait tentang pengawasan pelayanan publik melainkan mengetahui lembaga tersebut dari salah satu stasiun radio yang mana informan sendiri itu sudah mendengar dari 5 (lima) tahun yang lalu dan tidak terlalu paham dan mengerti apa itu tugas serta fungsi dari Lembaga Ombudsman tersebut. Informan juga menyebutkan bahwa sosialisasi dari Lembaga Ombudsman kurang dan banyak pihak yang tidak mengetahui lembaga independen tersebut.”

Laporan pengaduan dari masyarakat ke Lembaga Ombudsman terdapat dua bagian yaitu laporan dan konsultasi, tahun 2020 untuk konsultasi terdapat 247 konsultasi, dan laporannya ada 24. Dimana di Grafik berdasarkan bidang terdapat 20 laporan dari Instansi Swasta, 4 laporan dari Pemerintahan, grafik berdasarkan wilayah terdapat, 12 laporan berasal dari Kota Yogyakarta, 10 laporan berasal dari Sleman, 2 laporan berasal dari Bantul, grafik berdasarkan sektor terdapat, 20 laporan dari keuangan, 2 laporan dari pendidikan, 1 laporan dari kesehatan dan 1 konsultasi dari kepegawaian.

Pada tahun 2021 konsultasi nya sebanyak 78, dan laporan ada 26 (Januari 2021-Mei2021). Bidang yang melapor terdiri dari 2(dua) bidang yaitu pemerintah dan swasta, sementara untuk dibidang sektornya terdapat 83 sektor dari 2(dua) bidang tersebut. Pelapor sendiri kebanyakan berasal dari masyarakat dan beberapa kelompok masyarakat yang tergabung dalam satu paguyuban, untuk terlapor dari 2 (dua) bidang yaitu pemerintah dan swasta. (berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Yusticia, di LO DIY pada tanggal 11 mei 2021).¹⁶

Data Statistik laporan lembaga ombudsman menunjukkan bahwa selama awal pandemi hingga Desember 2020, mengalami penurunan dari masyarakat, instansi pemerintah maupun swasta yang ingin melapor ataupun konsultasi kepada Lembaga Ombudsman, hal ini bisa dilihat dari data statistik lembaga ombudsman pada tahun 2018 yang menerima aduan sebanyak 148 dan 244 konsultasi, pada tahun 2019, menerima aduan sebanyak 218 dan 241 konsultasi.¹⁷

Hal tersebut terjadi karena kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh lembaga ombudsman, seharusnya Lembaga ombudsman apabila sesuai dengan tugas dan perannya pada Pasal 8 poin b menjelaskan bahwa tugas dari Lembaga ombudsman adalah: Menyebarluaskan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang dan program kerja LODIY kepada seluruh masyarakat di daerah, khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dari permasalahan ini menjadikan laporan yang masuk di Lembaga Ombudsman DIY di masa pandemi mengalami penurunan namun bukan karena tidak ada masalah yang terjadi tetapi tidak mengetahui proses pelayanan *daring* yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman DIY.

Kepastian hukum pada masa pandemi saat ini sangat dibutuhkan oleh masyarakat pada umumnya sehingga pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan untuk menjunjung tinggi Asas-Asas Pemerintahan Yang Baik, kepastian hukum ini berguna agar masyarakat mengetahui proses pelayanan publik yang ada di lembaga pemerintahan terlebih

¹⁶ Wawancara dengan Ibu Yusticia Eka Noor Ida sebagai Wakil ketua Bidang Penelitian, Pengembangan dan Hubungan Kelembagaan, di Daerah Istimewa Yogyakarta, 11 Mei 2021.

¹⁷ <https://ombudsman.jogjaprovo.go.id/laporan/> diakses pada tanggal 10 juni 2021

di Lembaga Ombudsman. Dengan demikian peranan lembaga ombudsman perlu ditingkatkan mengingat masih rendahnya pengetahuan masyarakat tentang keberadaan lembaga ini. Berdasarkan Pergub DIY Nomor 69 Tahun 2014 Pasal 8 poin b menjelaskan bahwa tugas dari Lembaga ombudsman adalah: Menyebarluaskan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang dan program kerja LODIY kepada seluruh masyarakat di daerah, khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta. Maka dari itu seharusnya dengan sosialisasi dari Lembaga ombudsman sendiri harus lebih digencarkan lagi. Karena banyak masyarakat yang tidak mengetahui proses pelayanan *daring* yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman DIY pada masa pandemi sekarang ini melihat dari laporan/aduan yang mengalami penurunan dari tahun 2019-2021.

Upaya yang dapat dilakukan oleh Lembaga Ombudsman dalam melakukan Pengawasan Pelayanan Publik Selama Masa Pandemi Covid-19

Upaya yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman DIY dalam melakukan pengawasan pelayanan publik selama masa pandemi ini yaitu sebagai berikut:¹⁸

Pertama, upaya yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman DIY dalam melakukan tugas serta fungsinya terhadap pengawasan pelayanan publik pada masa pandemi *covid-19* yaitu melakukan penyesuaian-penyesuaian dengan keadaan sekarang, seperti *work form home* (WFH), melaksanakan protokol kesehatan apabila melakukan pekerjaan dikantor tanpa mengurangi porsi dari kewajiban yang diberikan oleh Peraturan Gubernur itu sendiri. Selama masa pandemi ini Lembaga Ombudsman sendiri sudah mengoptimalkan layanan pengawasan pelayanan publik melalui pelayanan secara *daring* seperti media sosial, kanal-kanal, seperti *google form* yang bisa diunggah oleh masyarakat di media sosial seperti di *instagram*, dan *Whatsapp*, yang mana masyarakat bisa mengunggah kapan pun dan dimanapun. Hal ini sesuai dengan Pergub DIY Nomor 69 Tahun 2014 pada Pasal 8 poin h yakni Lembaga ombudsman dapat melakukan penelitian dan review kebijakan atas persoalan-persoalan publik sehingga permasalahan yang terjadi saat ini Lembaga Ombudsman dapat melakukan observasi untuk melahirkan suatu kebijakan atau program kerja yang baru, dengan kondisi saat ini banyak mengalami perubahan kebijakan dalam penanganan Covid-19, sehingga peranan ombudsman sangat diperlukan untuk menjaga keseimbangan adanya potensi-potensi penyalahgunaan kewenangan atau lahirnya KKN baru yang dapat dicegah oleh ombudsman DIY dengan melakukan observasi kebijakan atas permasalahan saat ini, salah satu contohnya yaitu dengan melakukan pelayanan secara *daring*.

Kedua, selain menerima laporan dan konsultasi dari masyarakat Lembaga Ombudsman dalam melaksanakan tugasnya selama masa pandemi ini tetap melaksanakan kegiatan lainya seperti gelar kasus, diskusi publik, kegiatan sosialisasi, *monev* (*monitoring and evaluasi*) yang berkoordinasi dengan dinas yang terkait. Maka dari kegiatan tersebut Lembaga Ombudsman sendiri berharap lembaga ini bukan hanya lembaga pengawas saja tetapi mengupayakan untuk mengantisipasi terjadinya maladministrasi, penyelewengan, maupun penyalahgunaan wewenang. Tak hanya itu saja dari bidang Pelayanan dan investigasi memiliki kegiatan dimana untuk mengajak dan melatih mahasiswa untuk peduli terhadap pelayanan publik

¹⁸ Wawancara dengan Ibu Yusticia Eka Noor Ida sebagai Wakil ketua Bidang Penelitian, Pengembangan dan Hubungan Kelembagaan, di Daerah Istimewa Yogyakarta, 11 Mei 2021.

dan lebih peka terhadap Lembaga Ombudsman.

Kesimpulan

Peranan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Pengawasan Pelayanan Publik Kepada Masyarakat Pada Masa Pandemi Covid-19 Berdasarkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 adalah pada masa pandemi ini melakukan layanan konsultasi dan laporan pengaduan yang dialihkan melalui *daring*, hal ini dapat dilakukan karena ombudsman sebagai lembaga yang independen sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 5, dan dalam pasal 8 Pergub DIY Nomor 69 tahun 2014 tersebut menjelaskan bahwa ombudsman dapat melakukan tugasnya dengan membentuk suatu program kerja yang dilahirkan dari penelitian atau observasi yang dilakukan atas kondisi-kondisi publik saat ini. Hal itu ternyata belum efektif dilaksanakan karena melakukan layanan konsultasi dan laporan pengaduan yang dialihkan melalui *daring* tersebut. Selain dari itu penerapan asas bertindak cermat juga setiap aduan yang masuk oleh Lembaga ombudsman DIY harus diteliti sebaik mungkin sehingga dapat membedakan masyarakat yang mengadu dengan paham atas sistem pengaduan daring dan masyarakat yang mengadu tetapi tidak memahami pengaduan online atau tidak dapat menjelaskan dengan baik.

Upaya yang dapat dilakukan oleh Lembaga Ombudsman dalam melakukan Pengawasan Pelayanan Publik Selama Masa Pandemi Covid-19 adalah mengoptimalkan layanan pengawasan pelayanan publik melalui pelayanan secara *daring* melalui media sosial, kanal-kanal, seperti *google form*, *instagram*, dan *Whatsapp*, yang mana masyarakat bisa mengunggah kapan pun dan dimanapun. Melakukan sosialisasi, *monev (monitoring and evaluasi)* yang berkoordinasi dengan dinas yang terkait. Upaya yang dilakukan juga oleh Lembaga Ombudsman DIY dapat melalui kerjasama dengan kelurahan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 8 Pergub DIY Nomor 69 tahun 2014 tersebut pada ketentuan poin b dan c menjelaskan bahwa "*Kerjasama Lembaga*" untuk dapat menyebarluaskan informasi penanganan masalah yang lembaga ombudsman lakukan saat ini di masa pandemi. Selain dari pada itu, untuk masyarakat lebih mengetahui adanya peranan Lembaga ombudsman saat padamasa pandemi ini, Lembaga Ombudsman harus melakukan adanya upaya yang turun ke masyarakat untuk dengar pendapat masyarakat atas permasalahan yang dialami dengan menerapkan protokoler kesehatan sebagaimana mestinya.

Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas maka saran yang dapat penulis berikan kepada Lembaga Ombudsman DIY untuk melaksanakan peranan dan upaya meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat di masa pandemic covid-19 yaitu: *Pertama*, agar dapat memenuhi Kepastian Hukum, Lembaga Ombudsman DIY seharusnya menerapkan adanya sosialisai yang dilakukan seperti dengan media sosial yang dilakukan Lembaga Ombudsman. *Kedua*, tidak hanya melaluli media sosial saja tetapi sosialisasi juga bisa melalui tatap muka langsung dengan cara mengajak elemen masyarakat untuk mendapatkan materi pengenalan apa itu Lembaga Ombudsman, tidak hanya pemerintah saja yang mengetahui tetapi semua masyarakat. *Ketiga*, untuk sosialisasi dari Lembaga Ombudsman kepada seluruh masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta agar lebih gencar lagi melaksanakan sosialisasi

di tiap-tiap kalangan masyarakat khususnya di daerah pedesaan dan *Keempat*, menyediakan kotak aspirasi atau kotak aduan di setiap kelurahan agar masyarakat yang tidak bisa melapor secara *online* bisa memasukan laporannya kedalam kotak tersebut, mengingat bahwa tidak semua masyarakat awam cakap dengan teknologi.

Daftar Pustaka

Buku

Husni, Thamrin. *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*. Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013.
Ammy Y.S. Rahayu., dan Vishnu Juwono, *Birokrasi & Governance:Teori, Konsep, dan Aplikasinya*. Rajawali Pers. Depok, 2019.

Hasil Penelitian/Tugas Akhir

Lestari, Tarsia. *Peran dan Fungsi Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Dalam Meningkatkan Mutu Pelayanan Publik (Studi Kajian Pengawasan Terhadap Implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 di Kota Makassar)*.Skripsi. Fakultas Ushuluddin Filsafat dan Politik UIN Alauddin, Makassar, 2017.

Artikel Jurnal

Shangguan, Z., Wang, M.Y., & Sun, W. *What Caused The Outbreak of COVID-19 in China: From The Perspective of Crisis Management*. Terjemahan oleh Taufik dan Hardi Warsono, Birokrasi Baru Untuk New Normal: Tinjauan Model Perubahan Birokrasi Dalam Pelayanan Publik Di Era COVID-19. Vol. 2, No. 1, 2020, hlm.

Internet

“Laporan”, <https://ombudsman.jogjaprov.go.id/laporan/> diakses pada tanggal 10 Juni 2021

“Sejarah Lembaga Ombudsman DIY”, <https://ombudsman.jogjaprov.go.id/sejarah-lod-diy/> diakses pada tanggal 10 Juni 2021.

“Fungsi dan Tugas LOD DIY”, <https://ombudsman.jogjaprov.go.id/sejarah-lod-diy/> diakses pada tanggal 10 Juni 2021

Yusticia Arif, “Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Merawat Kepercayaan Menjaga Integritas”, terdapat dalam <https://www.kompasiana.com/yusticiaarif/5ba9e50512ae94087423c3a5/lembaga-ombudsman-daerah-istimewa-yogyakarta-merawat-kepercayaan-menjaga-integritas>, Diakses pada tanggal 10 Juni 2021.

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Isimewa Yogyakarta.

Peran Hukum Administrasi Negara dalam Mewujudkan Pembangunan Birokrasi *E-Government* Yang Baik di Era Digital

MG. Thesa Deta Murbasari¹

Abstrack

The state as part of the largest institution has a great function in realizing the system it has built so that it runs optimally. In this case then, in general, the existence of a state goal is the basic foundation for the formation of a state. For better or for worse, of course, the goal of the state is to make the basis of the state exist and be formed. Administrative law as public law has a close relationship with public actions in regulating and controlling society. On the other hand, administrative law also limits and controls public action itself. There are several things that become obstacles or challenges in implementing the Role of Administrative Law in the Environment to realize development in the era of digital bureaucracy or e-government in Indonesia to welcome the industrial revolution 4.0 including: (1) The culture of information does not yet exist, (2) The culture of documentation is not uncommon, (3) The scarcity of reliable human resources in the IT sector, (4) Inadequate and expensive infrastructure, (5) Limited access to information. With these obstacles, the role of State Administrative Law is needed in realizing the development of a good e-government bureaucracy in the digital era, including the following: (1) Good legal order and protection, (2) Providing related education in the IT field as the formation of good human resources and quality, (3) Improving infrastructure and media access, (4) Industrial revolution 4.0 based on mental revolution, (5) Strengthening religious education.

Keywords: *Administrative Law, Bureaucracy of the Digital Era.*

Abstrak

Negara sebagai bagian dari institusi yang terbesar memiliki fungsi yang besar pula dalam mewujudkan tatanan sistem yang dibangunnya agar berjalan maksimal. Dalam hal ini kemudian, secara umum adanya tujuan negara merupakan landasan dasar terbentuknya negara. Baik maupun buruk, tentunya tujuan negara tersebut menjadikan dasar negara itu ada dan terbentuk. Hukum administrasi sebagai hukum publik memiliki hubungan erat dengan tindakan publik dalam mengatur dan mengendalikan masyarakat. Di sisi lain hukum administrasi juga membatasi dan mengendalikan tindakan publik itu sendiri. Ada beberapa hal yang menjadi hambatan atau tantangan dalam mengimplementasikan Peranan Hukum Administrasi dalam Lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan di era birokrasi digital atau e-government di Indonesia untuk menyongsong revolusi industri 4.0 diantaranya: (1) Kultur berbagi informasi belum ada, (2) Kultur mendokumentasi belum lazim, (3) Langkanya SDM yang handal dibidang TI, (4) Infrastruktur yang belum memadai dan mahal, (5) Tempat akses informasi yang terbatas. Dengan adanya hambatan tersebut diperlukannya peran Hukum Administrasi Negara dalam mewujudkan pembangunan birokrasi e-government yang baik di era digital, diantaranya sebagai berikut: (1) Tatanan dan perlindungan hukum yang baik, (2) Memberikan pendidikan terkait di bidang IT sebagai pembentukan SDM yang baik dan berkualitas, (3) Meningkatkan infrastruktur dan media akses, (4) Revolusi industri 4.0 berbasis revolusi mental, (5) Diperkuatnya pendidikan agama.

Kata Kunci : *Hukum Administrasi, Birokrasi Era Digital.*

Pendahuluan

Hukum administrasi negara atau Hukum tata pemerintahan pada dasarnya dapat dibedakan berdasarkan tujuannya dari hukum tata negara memuat peraturan-peraturan hukum yang menentukan (tugas-tugas yang dipercayakan) kepada organ-organ pemerintah itu, menentukan tempatnya dalam negara, menentukan kedudukan terhadap warga negara, dan peraturan-peraturan hukum yang mengatur tindakan-tindakan organ pemerintahan itu.² Negara sebagai bagian dari institusi yang terbesar memiliki fungsi yang besar pula dalam mewujudkan tatanan sistem yang dibangunnya agar berjalan maksimal. Dalam hal ini kemudian, secara umum adanya tujuan negara merupakan landasan dasar

¹ MG. Thesa Deta Murbasari, Magister Kenotariatan, Universitas Sebelas Maret Surakarta, Email: thesaadetaa@gmail.com

² Ridwan, *Hukum, Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 34.

terbentuknya negara. Baik maupun buruk, tentunya tujuan negara tersebut menjadikan dasar negara itu ada dan terbentuk.³ Negara dibentuk oleh persekutuan masyarakat yang memiliki tujuan bersama. Dengan adanya tujuan bersama tersebut, masyarakat berkumpul dalam bentuk negara. Tujuan negara menunjukkan cita negara yang ingin diwujudkan. Tujuan negara bersifat Abstrak dan Idiil mengenai sesuatu yang ingin diwujudkan oleh negara. Oleh karena itu, tujuan negara berfungsi sebagai pedoman dan arahan untuk menjalankan kekuasaan negara. Pelaksanaan kekuasaan negara harus diarahkan pada terwujudnya tujuan negara. Negara merupakan instrumen yang diberikan kekuasaan oleh rakyat untuk mewujudkan apa yang menjadi tujuan mereka.⁴

Dalam upaya percepatan pencapaian tujuan pembangunan, pemerintah Indonesia terus melakukan perubahan berbagai regulasi, baik dengan menyederhanakan regulasi yang ada, maupun menyusun regulasi yang baru, "*Streamline The Bureaucracy And Reinvent Government*", dalam rangka memahami dan menyusun strategi untuk mengelola potensi negara, serta sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan pemerintah terhadap proses pembangunan dan pencapaian kesejahteraan masyarakat. Dalam mengembangkan model ekonomi regulasi atau kebijakan pemerintah seharusnya : a) Pemerintah memusatkan pada upaya memaksimalkan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat dan b) Pemerintah harus memiliki kapasitas administrasi yang memadai dalam melaksanakan pilihan kebijakan secara efektif.⁵ berbagai regulasi juga banyak diarahkan untuk melakukan reformasi dalam sistem pemerintahan yang dirasa kaku dan tidak responsif dalam melayani kepentingan Negara dan masyarakat, dimana birokrasi pemerintah semestinya kreatif dan inovatif dalam mengelola kepentingan Negara "*Bureaucracy And Creativity*". Di samping itu pemerintah dituntut untuk dapat melaksanakan prinsip-prinsip seperti Demokrasi, Legalitas, Objektivitas, Ilmiah, Konkrit, Distribusi kekuatan dan Efisiensi sebagai prinsip-prinsip umum diperhitungkan dalam pemerintahan negara.⁶

Berbagai masalah penyelenggaraan pemerintahan muncul akibat dari malfungsi hukum administrasi negara, sebagai contoh adalah dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik di bidang perizinan yang berbelit-belit, lambat, mahal dan melelahkan, yang dapat menjadi penghambat bagi perkembangan perekonomian. Selama ini, hukum administrasi negara yang terdiri dari berbagai macam peraturan yang bertujuan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan administrasi kepada publik cenderung digunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk kepentingannya sendiri. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum, kadang di balik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara, meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikannya. Artinya birokrat sesungguhnya haruslah

³ Muhammad Junaidi, *Ilmu Negara; Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 11.

⁴ Hufron dan Syofyan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer*, LaksBang Grafika, Yogyakarta, 2015, hlm. 35.

⁵ Gede Sandiasa, *Reformasi Administrasi dan Birokrasi Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Kualitas Layanan Publik Di Daerah*, diakses pada hari Jum'at 17 September 2021, Pukul 21.10 WIB. Diakses melalui <https://gerokgak.bulelengkab.go.id/informasi/detail/artikel/65-reformasi-administrasi-danbirokrasi-pemerintah-daerah-dalam-meningkatkan-kualitas-layanan-publik-di-daerah>.

⁶ *Ibid.*

memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.⁷ Era Birokrasi digital atau disebut dengan *E-government* merupakan suatu sistem teknologi informasi yang dikembangkan oleh pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik dengan memberikan pilihan kepada masyarakat untuk mendapatkan kemudahan akses informasi publik. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan peningkatan layanan publik yang efektif dan efisien diperlukan adanya kebijakan dan strategi pengembangan era birokrasi digital. Kebijakan dan strategi tersebut diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-government* di seluruh jajaran pemerintahan secara menyeluruh. Untuk itu, sosialisasi era birokrasi digital atau *e-government* perlu dilakukan secara konsisten, berkesinambungan dan insentif kepada masyarakat dikarenakan masyarakat belum mengerti apa dan bagaimana aplikasi *e-government* serta manfaat yang dapat mereka ambil.⁸

Good governance memiliki makna tata pemerintahan yang baik terkait dengan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) dan berwibawa serta bebas *Korupsi, Kolusi Nepotisme (KKN)* dengan memperhatikan prinsip seperti halnya transparansi, akuntabilitas, menjunjung tinggi hukum, serta terbukanya partisipasi masyarakat.⁹ Untuk mewujudkan *Clean and Good Governance* terutama segi akuntabilitas dan transparansi publik, maka dibutuhkan suatu langkah kebijakan yang terarah dalam perubahan sistem kelembagaan melalui pemanfaatan *information and Communication Technologis (ICT)* yaitu *e-government* atau Pemerintah Elektronik. Susartono dalam penelitian jurnalnya yang berjudul *E-government* di Indonesia, menyimpulkan bahwa penyelenggaraan *e-government* bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat.¹⁰ *E-government* merupakan suatu sistem teknologi informasi yang dikembangkan oleh pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik dengan memberikan pilihan kepada masyarakat untuk mendapatkan kemudahan akses informasi publik.¹¹

Penerapan dan realisasi Era Birokrasi digital di Indonesia mengalami tantangan sejak adanya pertumbuhan Era Industri 4.0, salah satu kendala dalam penerapan *e-government* adalah karena terbatasnya regulasi sebagai payung hukum. Digitalisasi sudah mulai memasuki celah-celah kehidupan kita sehari-hari. Kemajuan teknologi tersebut kemudian banyak dimanfaatkan oleh sektor negeri maupun sektor privat/swasta. Banyak perusahaan bahkan industri kecil kreatif yang menggunakan teknologi digital dalam mengembangkan usaha mereka.

⁷ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, Nuansa, 2009, hlm. 17-18.

⁸ Nurcahyani Dewi Retnowati dan Daru Retnowati, *Peranan E-Government Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance Bagi Masyarakat*, dalam Seminar Nasional Informatika, UPN Vetran, Yogyakarta, 2008, hlm. 210.

⁹ Achmad Djunaedi, "Integrasi E-Government: Tantangan, Kebijakan Dan Implementasi, Seminar Pelayanan Publik Dan E-Government," dalam *Seminar Pelayanan Publik Dan E-Government*, Bappenas, Jakarta, 2008.

¹⁰ Susartono, "E-Government Di Indonesia," *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*. Volume 2, No. 1 (2006), hlm. 20.

¹¹ Wahyu Agus Sari, Kusuma Dewi Arum Winarno, "Implementasi E-Government System Dalam Upaya Peningkatan Clean And Governance Di Indonesia," *Jurnal Jeam*, Volume XI, No. 1 (2012), hlm. 2.

Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikannya di atas dengan demikian pada penulisan ini dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peran dan fungsi Hukum Administrasi Negara di dalam negara hukum di era digital pada saat ini?
2. Kendala apakah yang mempengaruhi penerapan Hukum Administrasi Negara dalam lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan di era birokrasi digital pada saat ini?

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan fokus utama mengkaji bahan-bahan kepustakaan. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang menggunakan data sekunder. Data sekunder berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data sekunder yang dicari lebih diutamakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penerapan pembangunan di era birokrasi digital atau *e-government* dalam era revolusi industri 4.0, meskipun demikian data sekunder selain yang bersumber dari bahan hukum primer juga berasal dari bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang sangat berkaitan dengan topik penelitian. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Cara pengumpulan data penelitian dilakukan dengan metode dokumentasi yaitu merujuk atau mengumpulkan pada bahan-bahan yang didokumentasikan. Sedangkan alat pengumpulan data digunakan studi dokumentasi yaitu studi dengan cara mempelajari data baik berupa buku, laporan hasil penelitian, jurnal, makalah seminar, tulisan para ahli, dan semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi penelitian. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud meliputi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan E-government, dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyelenggaraan Sistem Informasi Pelayanan Publik Nasional (SIPPN). Data penelitian dianalisis dengan analisis isi (*content analysis*). Analisis isi dilakukan terhadap ke semua data sekunder yang dikumpulkan, namun demikian analisis isi terutama terhadap dokumen yang berupa buku, peraturan perundang-undangan dan jurnal yang relevan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Peran dan Fungsi Hukum Administrasi Negara di dalam Negara Hukum di Era Digital

Negara adalah wadah bangsa untuk mencapai cita-cita atau tujuan bangsa. Tujuan negara adalah merupakan kepentingan utama daripada tatanan suatu negara.¹² Tidak ada suatu negara yang tidak mempunyai tujuan. Tujuan negara Indonesia yang tercantum

¹² Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta: Liberty, 2000, hlm. 147.

dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Paragraf Empat, yakni : “Untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.¹³ Di dalam lapangan hukum, hukum digolongkan menjadi Hukum Publik dan Hukum Privat. Hukum Publik sebagai hukum yang mengatur hubungan antara pemerintah dan masyarakat, sedangkan Hukum Privat adalah hukum yang mengatur hubungan antara individu dengan individu atau individu dengan badan hukum atau sebaliknya, dengan kata lain, Hukum Privat memuat peraturan-peraturan hukum tentang tingkah laku para warga negara dalam pergaulan hidup sebagai anggota masyarakat.

Menurut Wiryono Prodjodikoro, Hukum Publik ini terbagi ke dalam tiga golongan, yaitu golongan pertama hukum tata negara, golongan ke dua hukum tata usaha negara dan golongan ketiga adalah hukum pidana. Di sisi lain dari Hukum Publik ini ada Hukum Privat atau Hukum Perdata. Hukum tata negara mengenai alat-alat perlengkapan negara, yaitu susunan dan tugas masing-masing, seperti pemerintahan, Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Badan-Badan Pengadilan, Badan Pengawas Keuangan, dan lain-lain. Sedangkan hukum tata usaha negara mengenai pelaksanaan tugas alat-alat perlengkapan negara tersebut, terutama pelaksanaan tugas pemerintahan berhubungan dengan Kemakmuran Rakyat, Kepentingan Lalu Lintas, Pendidikan, Kebudayaan dan lain-lain.¹⁴ Secara historis dapat dikatakan bahwa hukum administrasi negara merupakan perpanjangan tangan dari hukum tata negara. Mengapa demikian? Karena pada awalnya hukum administrasi merupakan bagian dari hukum tata negara.

Hukum tata negara adalah hukum yang memberi gambaran tentang negara dalam keadaan diam atau tidak bergerak, yaitu memberi wewenang, membagi pekerjaan dan memberi bagian-bagian kepada masing-masing badan yang tinggi maupun yang rendah, sedangkan hukum administrasi mempertunjukkan negara dalam keadaan yang bergerak, yakni ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah bila badan-badan itu menggunakan wewenangnya yang telah diberikan oleh hukum tata negara.¹⁵

Dari definisi di atas dapat dipahami bahwa hukum administrasi baru ditetapkan setelah badan-badan pemerintahan mendapatkan wewenang dari hukum tata negara dan wewenang tersebut akan dijalankan. Ini yang dimaksud dengan hukum administrasi merupakan perpanjangan hukum tata negara. Hukum administrasi ditetapkan sebagai hukum publik, karena isi, sifat dan hubungan serta sumber kepentingan yang dilindungi adalah masyarakat (rakyat), dan mengatur hubungan antara penguasa (pemerintah) dengan masyarakat, sehingga berkaitan dengan isu-isu kepentingan publik.

Hukum administrasi sebagai hukum publik memiliki hubungan erat dengan tindakan publik (tindakan pemerintah) dalam mengatur dan mengendalikan masyarakat.

¹³ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 3.

¹⁴ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, PT. Eresco, Bandung, 1989, hlm. 2-3.

¹⁵ Lihat E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, hlm. 72-73.

Di sisi lain hukum administrasi juga membatasi dan mengendalikan tindakan publik (tindakan pemerintah) itu sendiri. Karena sebagaimana yang sudah penulis paparkan di atas, pejabat (pemerintah) dapat secara sewenang-wenang dalam melaksanakan fungsi dan kewajibannya. Hukum administrasi negara mempunyai salah satu fungsi yaitu mencegah hal tersebut terjadi, dan apabila memang terjadi tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dalam menjalankan tugas administrasi negara yang berkaitan dengan masyarakat, maka hukum administrasi negara berfungsi untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

Sebagai hukum publik, hukum administrasi memiliki fungsi yang sangat strategis dan penting. Fungsi hukum administrasi menurut konsep P. de Haan cs, memiliki tiga fungsi, antara lain :¹⁶

1. Fungsi Normative (*normatieve functie*) yang meliputi fungsi organisasi (pemerintah) dan instrument pemerintah.
2. Fungsi Instrumental (*instrumentele functie*) yang meliputi fungsi instrumental aktif dan fungsi instrumental pasif. Fungsi Instrumental aktif dalam bentuk kewenangan dan fungsi Instrumental pasif dalam bentuk kebijaksanaan (*beleid*). Fungsi Instrumental ini diarahkan pada pencapaian tujuan pemerintahan, sehingga mengandung asas efisiensi (daya guna) dan asas efektifitas (hasil guna).
3. Fungsi jaminan (*waarborgfunctie*) yang meliputi tiga jenis jaminan, yaitu
 - a.) Jaminan pemerintahan (*beestuurlijk waarbogen*) yang menyangkut tentang aspek *doelmatige* dan *democratie*, antara lain: keterbukaan, *inspraak*, dan berbagai mekanisme pengawasan.
 - b.) Perlindungan hukum,
 - c.) Ganti rugi.

Sedangkan J Van der Hoeven dalam bukunya *De Drie Dimensies van het bestuurrecht* memaparkan tiga sisi hukum administrasi, meliputi :¹⁷

- a. Normativiteit yaitu hukum tentang kekuasaan memerintah (*recht op de regermacht*)
- b. Organisasi dan instrumental (*de organisatie en instrumentarium*), dan
- c. Kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintahan (*de rechtspositie van der tegenover het bestuur*)

Negara hukum menurut F.R Bothlingk adalah "De staat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht" (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh hukum). A. Hamid S Attamimi, dengan mengutip burkens, mengatakan bahwa negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.¹⁸ Dalam perkembangan negara hukum, unsur-unsur yang dikemukakan oleh Stahl dan Dicey

¹⁶ Lihat dalam Philipus M. Hadjon, *Analisis terhadap RUU tentang Administrasi Pemerintahan*, Makalah dalam Lokakarya RUU Administrasi Pemerintahan dan RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah, Surabaya, 15 Juni 2005, hlm. 2 -3, dalam Sadjijono, *op.cit*, hlm. 26 – 27.

¹⁷ Philipus M Hadjon, "Pemerintahan Menurut Hukum (wet-en Rechmatige Bestuur)", *Jurnal Hukum "Yuridika"* Fakultas Hukum Universitas Airlangga, cet. Pertama, Agustus 1983, hlm.1 dalam Sadjijono, *Ibid*, hlm.27.

¹⁸ A. Hamid S Attamimi, "Teori Perundang-Undangan Indonesia", *Makalah* pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992, hlm.8, dalam Ridwan, *op.cit*, hlm. 14.

tersebut kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat sebagaimana tersebut di bawah ini :¹⁹

1. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif.
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Manusia, sebagai subjek hukum, tentunya memiliki hak dan kewajiban tersendiri. Hak dan kewajiban tersebut akan terjadi ketika manusia sebagai subjek hukum melakukan hubungan dengan pihak lain, baik itu adalah manusia sebagai subjek hukum yang lain, maupun negara atau pemerintah sebagai penyelenggara kekuasaan. Pemerintah sebagai penyelenggara kekuasaan, memiliki dua kedudukan hukum yaitu sebagai wakil dari Badan Hukum Publik, dan sebagai pejabat dari jabatan pemerintahan. Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum dalam kapasitasnya sebagai pejabat, maka tindakan itu diatur dan tunduk pada hukum administrasi negara. Ada beberapa hal yang menjadi hambatan atau tantangan dalam mengimplementasikan Peranan Hukum Administrasi dalam Lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan di era birokrasi digital atau *e-government* di Indonesia untuk menyongsong revolusi industry 4.0 diantaranya: (1) Kultur berbagi (*sharring*) informasi belum ada, (2) Kultur mendokumentasi belum lazim, (3) Langkanya SDM yang handal dibidang TI, (4) Infrastruktur yang belum memadai dan mahal, (5) Tempat akses informasi yang terbatas.

Retnowati mengatakan faktor-faktor penentu keberhasilan penerapan Hukum Administrasi dalam Lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan di era birokrasi digital atau *e-government* adalah: (1) Kebutuhan seperti apa yang saat ini menjadi prioritas utama dari masyarakat di negara atau di daerah terkait, (2) Infrastruktur telekomunikasi, (3) Tingkat konektivitas dan penggunaan TI oleh pemerintah, (4) Kesiapan SDM di pemerintah, (5) Ketersediaan dana dan anggaran, (6) Ketersediaan perangkat hukum, (7) Perubahan paradigma cara kerja dan perilaku SDM aparatur. Sehingga factor yang paling urgent dalam lingkup SDM adalah masalah kurangnya sampai saat ini tenaga ahli di bidang IT yang mumpuni di Indonesia, dan masih banyaknya aparat di pemerintahan yang masih gaptেক (gagap teknologi) terkhususnya bagi generasi yang sudah tua yg masih mengisi di segmen-segmen pemerintahan sampai saat ini. Menurut analisis penulis ada tiga

¹⁹ Unsur – Unsur diambil dan dipadukan dari buku Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung 1992, hlm.29-30 dan buku Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988, hlm. 12-4, serta Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 58-59, dalam Ridwan HR, *ibid*, hlm. 4.

hal persoalan kendala mendasar di dalam penyelenggaraan e-government tersebut berada ditingkat pemerintahan daerah diantaranya yaitu ; Pertama, Inisiatif dan pemaknaan implementasi *e-government* oleh pemerintah daerah otonom masih bersifat sendiri-sendiri. Kedua, Implementasi melalui situs web daerah tersebut belum didukung oleh sistem manajemen dan proses kerja yang efektif karena kesiapan peraturan, prosedur dan keterbatasan sumber daya manusia. Ketiga, banyak pemerintah daerah mengidentikkan implementasi e-government hanya sekedar membuat situs web pemda saja (*web presence*), sehingga penyelenggaraan *e-government* hanya berhenti ditahap pematangan saja dari 4 tahap yang harus dilalui.

Penerapan dan Pengembangan Hukum Administrasi dalam Lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan di era birokrasi digital e-government selain dibutuhkan dukungan teknologi yang handal, juga sangat ditentukan oleh dukukung kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) staf/pegawai setiap unit kerja. Jumlah SDM yang sudah mampu menggunakan komputer sudah memadai, hal ini ditunjukkan bawa 25% responden menyatakan bahwa jumlah SDM yang mampu menggunakan komputer pada unit kerjanya kurang dari 10 orang, 25% responden menyatakan antara 10 s.d. 25 orang. 25% responden menyatakan antara 25 s.d. 50 orang, dan 25% responden menyatakan lebih dari 100 orang. Latar belakang pendidikan komputer staf/pegawai yang mampu menggunakan komputer ditunjukkan bahwa 50% responden menyatakan pendidikan sarjananya, 25% menyatakan karena diplamanya, 25% menyatakan karena pelatihannya, 50% menyatakan karena kursusnya, dan 75% menyatakan karena belajar sendiri.²⁰

Implementasi *e-government* akan optimal apabila semua staf/pegawai berkompeten memanfaatkan semua fasilitasnya sesuai tupoksi dan manajemen masing-masing. Untuk dapat memanfaatkan e-government secara optimal. Semua responden menyatakan bahwa semua SDM membutuhkan tambahan Pendidikan khusus kompetensi pemanfaatan *e-government*. 75% responden menyatakan perlunya tambahan pendidikan khusus bidang kompetensi Programmer *e-government*, 75% menyatakan perlunya bidang kompetensi internet, 100% menyatakan perlunya tambahan kompetensi teknisi komputer, 75% menyatakan perlunya tambahan kompetensi operator, dan 75% menyatakan perlunya tambahan kompetensi pengolah kata dan data. Adapun prioritas tambahan pendidikan khusus yang dibutuhkan dinyatakan oleh 50% responden menyatakan bidang kompetensi programmer, dan 50% responden lainnya tidak memberikan jawaban.²¹

Untuk mendukung tambahan pendidikan khusus bidang e-government, 50% responden menyatakan perlunya kebijakan pimpinan tentang tugas belajar bagi staf/pegawai melalui tugas belajar sambil bekerja, dan 50% responden menyatakan perlunya izin belajar penuh. Saran-saran lain yang berkembang dari responden perlunya peta pengemabangan SDM bidang e-government. E-government sebaiknya disosialisasikan kepada seluruh elemen masyarakat. Dari data tersebut menunjukkan bahwa SDM sudah siap untuk dapat menerapkan e-government. Namun demikian, masih

²⁰ Achmad Habibullah, "Kajian Pemanfaatan Dan Pengembangan E-Government," Jurnal Privat Law volume 23, no. 3 (2010): hlm. 194-195.

²¹ *Ibid.*

dibutuhkan komimen semua pihak untuk meningkatkan kompetensi e-government masing-masing staf/pegawai sesuai tupoksi, manajemen, dan kemampuannya.

Penutup

Kesimpulan dan Saran

Hukum Administrasi Negara berfungsi sebagai norma yang mengatur lembaga dan kekuasaan pemerintahan ; Sebagai sarana menjalankan pemerintahan, yakni Landasan kewenangan maupun kebijakan; dan Berfungsi menjamin warga negara atas tindakan pemerintah. Inti dari hukum administrasi tersebut adalah memungkinkan administrasi (negara) menjalankan fungsi nya, dan melindungi warga negara terhadap sikap tindak administrasi (negara) dan juga melindungi administrasi (negara) itu sendiri.

Beberapa persoalan kendala mendasar di dalam penyelenggaraan e-government dalam revolusi industri 4.0 pada saat ini berada ditingkat pemerintahan daerah diantaranya yaitu ; Pertama, Inisiatif dan Pemaknaan Implementasi e-government oleh pemerintah daerah otonom masih bersifat sendiri-sendiri. Kedua, Implementasi melalui situs web daerah tersebut belum didukung oleh sistem manajemen dan proses kerja yang efektif karena kesiapan peraturan, prosedur dan keterbatasan sumber daya manusia. Ketiga, banyak pemerintah daerah mengidintikkan *Implementasi e- government* hanya sekedar membuat situs web pemda saja (*web presence*), sehingga penyelenggaraan *e-government* hanya berhenti ditahap pematangan saja dari 4 tahap yang harus dilalui. Proyeksi peranan Hukum Adminidtrasi Negara birokrasi dalam lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan di era birokrasia digital *e-government* terhadap perkembangan revolusi industri 4.0 dimasa yang akan datang haruslah adanya rumusan terbaik diantaranya: (1) Tatanan regulasi hukum yang baik dan perlindungan hukum. (2) Pemerintah `meningkatkan pendidikan terkhususnya di bidang IT sebagai pembentukan SDM yang mumpuni. (3) Infrastuktur dan ketersediaan media akses yang memadai. (4) Pembentukan karakter dan etos kerja yang baik bagi SDM aparatur pemerintahan. (5) Merubah mindset aparatur menjadi disruptive mindset aparatur di Indonesia. (6) Revolusi industri 4.0 berbasis revolusi moral. (7) Menciptakan Intrepreneurial Leadership yang handal. (8) Diperkuatnya pendidikan agama. Peranan Hukum Administrasi dalam Lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan di era birokrasi digital atau *E-government* merupakan alat pendukung tercapainya *Clean And Good Governance*, karena di Indonesia masih baru mengimplementasikan e-government dan belum berkembang cepat maka *Clean And Good Governance* di Indonesia belum tercapai. Namun tidak menutup kemungkinan pada masa mendatang pengembangan implementasi egovernment Indonesia akan berhasil.

Sebaiknya pemerintah memberikan contoh penerapan *e-government* yang baik di kalangan masyarakat, seperti penerapan *e-government* di negara-negara lain yang sudah sukses menerapkannya. Agar dapat menjadikan ceriminan bagi masyarakat untuk dapat memperbaiki diri dalam proses pelayanan yang baik untuk warga masyarakatnya.

Daftar Pustaka

Buku

- Belifante, A.D, *Kort Begrip van het Administratief Recht*, Samsom Uitgeverij, Alphenaan den rijn C.J.N Verstedden, Inleiding Algemeen Bestuursrecht, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn Vuga Boekerij's - Gravenhage.
- Hufron dan Syofyan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer*, Yogyakarta: LaksBang Grafika, 2015.
- Junaidi, Muhammad, *Ilmu Negara; Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum*, Malang, Setara Press, 2016.
- Muchsan, *Beberapa catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2011.
- Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, Nuansa, 2009.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 3. Wirjono Projodikoro, *Asas - Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung, PT. Eresco, 1989.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Soemantri, Sri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung 1992.
- Suseno, Frans Magnis, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta.
- Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Surabaya, Pustaka Tinta Mas, 1986.

Artikel Jurnal

- Habibullah, Achmad, "Kajian Pemanfaatan Dan Pengembangan E-Government," *Jurnal Privat Law Volume*, 23, no. 3 (2010).
- Hadjon, Philipus M, "Pemerintahan Menurut Hukum (wet - en Rechmatige Bestuur)", *Jurnal Hukum " Yuridika "* Fakultas Hukum Universitas Airlangga, cet. Pertama, Agustus 1983.
- Sari, Wahyu Agus, Kusuma Dewi Arum Winarno, "Implementasi E-Government System Dalam Upaya Peningkatan Clean And Governance Di Indonesia," *Jurnal Jeam*, Volume XI, No. 1 (2012).
- Susartono, "E-Government Di Indonesia," *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, Volume 2, No. 1 (2006).

Makalah/Pidato

- Attamimi, A. Hamid S, *Teori Perundang - Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta.
- Attamimi, A. Hamid S, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992.

Djunaedi, Achmad, "Integrasi E-Government: Tantangan, Kebijakan Dan Implementasi, Seminar Pelayanan Publik Dan E-Government," dalam Seminar Pelayanan Publik Dan E-Government (Jakarta: Bappenas, 2008).

Djunaedi, Achmad, Integrasi E-Government: Tantangan, Kebijakan Dan Implementasi, Seminar Pelayanan Publik Dan E-Government," dalam Seminar Pelayanan Publik Dan E-Government (Jakarta: Bappenas, 2008).

Hadjon, Philipus M., *Analisis terhadap RUU tentang Administrasi Pemerintahan*, Makalah dalam Lokakarya RUU Administrasi Pemerintahan dan RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah, Surabaya, 15 Juni 2005.

Retnowati, Nurcahyani Dewi dan Daru Retnowati, *Peranan E-Government Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance Bagi Masyarakat*, dalam Seminar Nasional Informatika Yogyakarta: UPN Vetran, 2008.

Internet

Sandiasa, Gede, *Reformasi Administrasi dan Birokrasi Pemerintahan Daerah Dalam Meningkatkan Kualitas Layanan Publik Di Daerah*, diakses melalui <https://gerokgak.bulelengkab.go.id/informasi/detail/artikel/65-reformasi-administrasi-dan-birokrasi-pemerintah-daerah-dalam-meningkatkan-kualitas-layanan-publik-di-daerah>.

Unitary Executive sebagai Solusi Atas Alih Status Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi

Moh Rizaldi¹

Abstract

The transfer of the status of an employee of the corruption eradication commission (KPK) to the State Civil Apparatus (ASN) has caused a polemic. Those who do not pass the national insight test (TWK) are threatened with dismissal. President Joko Widodo's response is eagerly awaited to resolve the issue. This article focuses on two things, namely whether the unitary executive is a constitutional principle and what actions President Joko Widodo should take to resolve the transfer of the status of KPK employees. This is a normative research with a statutory approach. This article states that the 1945 Constitution contains the principle of a unitary executive. This principle requires the President to play his role by issuing a presidential decree on the appointment of KPK employees to become ASN.

Keywords: *Employee, President, Unitary Executive.*

Abstrak

Alih status pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) menuai polemik. Mereka yang tidak lolos tes wawasan kebangsaan (TWK) terancam diberhentikan. Respon Presiden Joko Widodo sangat dinantikan untuk menyelesaikan masalah itu. Artikel ini memfokuskan pada dua hal yakni apakah *unitary executive* sebagai prinsip konstitusi dan tindakan apa yang seharusnya diambil Presiden Joko Widodo untuk menyelesaikan alih status pegawai KPK. Ini adalah penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Artikel ini menyatakan bahwa UUD 1945 memuat prinsip *unitary executive*. Prinsip ini menghendaki, Presiden memainkan perannya dengan cara menerbitkan keputusan Presiden tentang pengangkatan pegawai KPK menjadi ASN.

Kata kunci: *Pegawai, Presiden, Unitary Executive.*

Pendahuluan

Dalam buku bertajuk “*Over de Theorie van Een Stellig Staatsrecht*”, Logemann sebagaimana dikutip I Gde Pantja Astawa, menerapkan konsepnya: Negara adalah organisasi jabatan (*De staat is ambtenorganisatie*). Jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilaksanakan guna kepentingan Negara. Jabatan itu bersifat tetap, sedangkan pemegang jabatan atau Pejabat (*ambtsdrager*) dapat berganti-ganti.²

Belakangan ini, konsep Jabatan dan Pejabat itu, menarik minat para aktor politik, hakim, birokrat, cendekiawan, dan aktivis. Mereka dihadapkan pada isu mengenai peralihan status pegawai KPK. Pengalihan status dari pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan amanat Undang-Undang (UU) Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK (UU Nomor 19 Tahun 2019) yang menentukan bahwa pegawai KPK yang belum berstatus sebagai pegawai ASN dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun dapat diangkat menjadi pegawai ASN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai KPK menjadi Pegawai ASN, di mana Pasal 3

¹ Moh Rizaldi, Universitas Padjadjaran, moh18003@mail.unpad.ac.id

² I Gde Pantja Astawa, “*Kedudukan Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Pokok – pokok Pikiran Untuk Revisi UU No.16/2004 tentang Kejaksaan)*”, Makalah, 2020, hlm. 1-2.

Huruf b menentukan syarat setia dan taat pada Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan pemerintah yang sah. Ketentuan itu selanjutnya ditindaklanjuti dengan Peraturan KPK Nomor 1 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengalihan Pegawai KPK menjadi Pegawai ASN yang menyebutkan dalam Pasal 5 Ayat (4) bahwa untuk memenuhi syarat tersebut dilaksanakan asesmen Tes Wawasan Kebangsaan (TWK) oleh KPK bekerja sama dengan Badan Kepegawaian Negara (BKN).

Proses pengalihan status pegawai KPK menjadi ASN pada saat ini menimbulkan polemik menyusul diberhentikannya sejumlah pegawai KPK karena tidak lulus TWK. Segala daya dan upaya dilakukan untuk menghalau pemberhentian itu mulai dari meminta rekomendasi baik dari Ombudsman maupun Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas Ham) sampai dengan pengujian materil baik di Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung. Dari sekian banyak daya dan upaya yang dilakukan itu, menarik untuk melihat respons Presiden Joko Widodo terhadap isu itu di mana Presiden beberapa waktu lalu menyatakan "Jangan semua-semuanya itu diserahkan kepada Presiden".³

Ditilik dari perspektif Hukum Tata Negara / Hukum Administrasi Negara pernyataan itu tidak lazim di negara bersistem presidensial yang menghendaki Presiden memiliki kontrol tunggal atas cabang kekuasaan eksekutif. Melalui teori *unitary executive*, Artikel ini mengargumentasikan: konstitusi menganugerahi kekuasaan penuh atas cabang eksekutif kepada Presiden. Berkat itu, Presiden memiliki kekuasaan untuk mengendalikan pejabat dalam lingkungan eksekutif, termasuk pegawai KPK, baik pengangkatan maupun pemberhentian.

Rumusan masalah

Artikel ini mengangkat dua isu pertama apakah *unitary executive* sebagai suatu prinsip konstitusi? Kedua, Tindakan apa yang seharusnya diambil Presiden untuk menyelesaikan alih status pegawai KPK?

Metode Penelitian

Artikel ini adalah penelitian normatif yang menggunakan bahan hukum primer dan sekunder berupa peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, dan literatur yang sesuai dengan objek penyelidikan. Pendekatan yang digunakan adalah perundang-undangan. Bahan yang terkumpul dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

***Unitary Executive* Sebagai Prinsip Konstitusi**

Mirjam Künkler dan Tine Stein meyakini: *the constitution is not only a shaping and constraining element of state power; rather, it creates the very precondition for the exercise of state power as such. It is considered the 'highest law' that constitutes the state and every kind of*

³Alfito Deannova Ginting, *Ini Sikap Jokowi soal Novel Baswedan dkk Segera Diberhentikan KPK*, terdapat dalam <https://www.google.com/amp/s/news.detik.com/berita/d-5725567/ini-sikap-jokowi-soal-novel-baswedan-dkk-segera-diberhentikan-kpk/amp> diakses 20 September 2021.

*the state's sovereign and decision making power in the first place.*⁴ Sebagai '*the highest law*', Erwin Chemerinsky dalam konteks konstitusi Amerika Serikat, namun relevan dengan konstitusi pada umumnya, menerangkan bahwa *the Constitution creates a national government and divides power among the three branches.*⁵ Ketentuan yang berisi pemberian kekuasaan baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif dalam konstitusi disebut *vesting clause*.

Berbicara mengenai kekuasaan eksekutif, Pasal II Konstitusi Amerika Serikat menyatakan: *the executive Power shall be vested in a President of the United States of America.* Ketentuan ini diinterpretasikan Steven G. Calabresi dan Christopher S. Yoo, dalam buku berjudul *The Unitary Executive: Presidential Power from Washington to Bush*, bahwa:⁶

The Constitution gives and ought to give all of the executive power to one, and only one, person: the president of the United States. According to this view, the Constitution creates a unitary executive to ensure energetic enforcement of the law and to promote accountability by making it crystal clear who is to blame for maladministration. The Constitution's creation of a unitary executive eliminates conflicts in law enforcement and regulatory policy by ensuring that all of the cabinet departments and agencies that make up the federal government will execute the law in a consistent manner and in accordance with the president's wishes.

Mereka melanjutkan pandangannya dengan mengatakan *Vesting Clause of Article II is a grant to the president of all of the executive power, which includes the power to remove and direct all lower-level executive officials.*⁷ Dalam buku berjudul *Inside Administrative Law: What Matters and Why*, Jack M. Beerman berpikiran serupa dengan menyatakan:⁸

unitary executive theory, holds that because the Constitution vests all executive power in the President, any attempt by Congress to insulate officials and agencies from complete presidential control is suspect and probably unconstitutional. The unitary executive theory's primary doctrines include unrestricted power to appoint Officers of the United States, unrestricted power to remove officials at will, and complete power to direct the activities of all officials in the executive branch.

Selain pakar di atas, pandangan Robert J. Spitzer dalam buku berjudul *Saving The Constitution from Lawyers: How Legal Training and Law Reviews Distort Constitutional Meaning*, penting pula untuk disampaikan. Menurutnya, *unitary executive theory* mempertaruhkan dua set klaim kekuasaan yang agresif. Pertama, *presidents have sole and complete control over the executive branch.* Kedua, *the unitary theory is that the other branches of government may not interfere with presidential actions arising from these executive powers.*⁹

Serupa dengan Amerika Serikat, *unitary executive* juga diakui sebagai prinsip konstitusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

⁴ Mirjam Künkler dan Tine Stein, *Constitutional and Political Theory: Selected Writings Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Oxford University Press, Amerika Serikat, 2017, hlm. 143.

⁵ Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law Principles and Policies*, Wolters Kluwer, New York, 2015, hlm. 26.

⁶ Steven G. Calabresi dan Christopher S. Yoo, *The Unitary Executive: Presidential Power from Washington to Bush*, Yale University Press, Amerika Serikat, 2008, hlm. 3.

⁷ *Ibid.* 3-4.

⁸ Jack M. Beermann, *Inside Administrative Law: What Matters and Why*, Aspen, New York, 2011, hlm. 33.

⁹ Robert J. Spitzer, *Saving The Constitution from Lawyers: How Legal Training and Law Reviews Distort Constitutional Meaning*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, hlm. 94-96.

Ketentuan ini adalah ketentuan yang tidak diamanatkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Ketentuan ini dimaksudkan untuk membatasi kewenangan pemerintahan yang dipegang Presiden karena ketika UUD 1945 sebelum perubahan, kekuasaan Presiden sangatlah besar. Sehingga kekuasaan Presiden haruslah diatur dalam UUD 1945.¹⁰ Pandangan ini didukung Abu daud Busroh dan H. Abubakar Busro yang menegaskan kekuasaan Presiden hanyalah dibatasi oleh UUD. Artinya, kekuasaan Presiden tidaklah tak terbatas.¹¹

Berpegang pada *the constitutional limitations theory*, penulis meyakini ketentuan itu menghendaki bahwa setiap pelaksanaan kekuasaan Presiden harus merujuk, baik eksplisit maupun implisit, kepada pasal-pasal UUD. Dengan perkataan lain, setiap pelaksanaan kekuasaan Presiden pada akhirnya harus menemukan sumbernya dalam konstitusi. Terhadap argumentasi ini, perlu disampaikan pendapat *Chief Justice* William Howard Taft bahwa:¹²

"The true view of the Executive function is, as I conceive it, that the President can exercise no power which cannot be fairly and reasonably traced to some specific grant of power or justly implied and included within such express grant as proper and necessary to its exercise."

Sementara itu apabila dilacak dalam Penjelasan UUD 1945 sebagai interpretasi resmi (otentik), terlepas dari kontroversinya, diterangkan bahwa: Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).

Upaya menafsirkan ketentuan itu juga dilakukan Bagir Manan. Dalam pandangannya, UUD menganut sistem eksekutif tunggal bukan kolegal. Dengan sistem ini penyelenggaraan dan kendali pemerintah ada pada satu tangan, yaitu Presiden.¹³ Menurutnya, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan, berdasarkan teori pembagian kekuasaan, adalah kekuasaan eksekutif. Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus.¹⁴

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara. Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggara administrasi negara. Penyelenggara administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara. Lingkup tugas dan wewenang ini makin meluas sejalan dengan makin meluasnya tugas-tugas dan wewenang negara atau pemerintah.¹⁵ Sederhananya,

¹⁰ Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 1*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 70-96.

¹¹ Abu daud Busroh dan H. Abubakar Busro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2017, hlm. 157-158.

¹² Donald P. Kommers, John E. Finn, dan Gary J. Jacobsohn., *American Constitutional Law: Essays, Cases, and Comparative Notes*, Rowman&Littlefield, Amerika Serikat, 2010, hlm. 175-176.

¹³ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 115.

¹⁴ *Ibid.*, 121-122.

¹⁵ *Ibid.*, 122.

kekuasaan ini adalah kekuasaan yang bukan kekuasaan pembentukan undang-undang dan peradilan. Sementara itu, kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada Presiden pribadi yang memiliki sifat *prerogatif* (di bidang pemerintahan).¹⁶

Unitary Executive dalam Praktik

Unitary executive theory yang menghendaki kontrol tunggal atas cabang kekuasaan eksekutif, bukan tanpa masalah. Di Hongaria, Polandia, dan Turki, kontrol sepihak dari penguasa eksekutif merupakan pintu masuk bagi autokrasi sebagaimana diungkapkan David M. Driesen.¹⁷ Mendukung argumentasi ini, Karl M. Manheim dan Allan Ides pun menyatakan penolakannya dengan mengatakan:¹⁸

The theory of the unitary executive is an instrumentalist theory designed to validate a particular vision of presidential power, namely, one in which a vast array of governmental powers are consolidated into the Presidency and insulated from the checks and balances so integral to a republican form of government. Its proponents seek the cover of the Constitution, but in truth their theory wreaks havoc on the most fundamental principles of our constitutional traditions. This theory and the practices that emanate from it need to be resoundingly rejected by the American public.

Terlepas dari kontroversinya itu, *Supreme Court AS*, mengakui keberadaan teori ini dan menerapkannya pada kasus *Myers v. United States* di mana *Supreme Court* menyatakan: *the Founders – citing Madison in particular – intended “to give the President the sole power of removal in his responsibility for the conduct of the executive branch.” If he is to “take care that the laws be faithfully executed,” he must have the power to remove officials when “he loses confidence in the intelligence, ability, judgment or loyalty of any one of them and he must have the power to remove them without delay.”*¹⁹

Di Indonesia, *unitary executive* diterapkan diberbagai kasus diantaranya **pertama**, pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri negara. Berbeda dengan Amerika Serikat di mana menteri-menteri yang diangkat Presiden harus melewati proses *advice and consent* di Senat, Presiden Indonesia justru independen dalam arti tidak bergantung pada cabang kekuasaan lainnya ketika menjalankan kekuasaan ini. **Kedua**, dalam keadaan abnormal, Presiden dapat mengangkat dan memberhentikan pejabat di lingkungan eksekutif tanpa melibatkan cabang kekuasaan lainnya. **Ketiga**, Presiden mengontrol semua keputusan di lingkungan eksekutif. Berbeda dengan kekuasaan yang pertama dan kedua, pelaksanaan kekuasaan ketiga ini memungkinkan adanya intervensi dari cabang kekuasaan lainnya terutama pengadilan.

Unitary Executive Sebagai Solusi Atas Isu Pemberhentian Pegawai KPK

¹⁶ *Ibid.*, 127.

¹⁷ Lihat David M. Driesen, “*Unitary Executive Theory In Comparative Context*”, *Hastings Law Journal*, Volume 72, Issus 1, 2020.

¹⁸ Karl M. Manheim dan Allan Ides, “*The Unitary Executive*”, *Loyola-LA Legal Studies Paper No. 2006-39*, terdapat dalam SSRN: <https://ssrn.com/abstract=943046>. hlm. 12

¹⁹ Donald P. Kommers, John E. Finn, dan Gary J. Jacobsohn, *Op.Cit.*, hlm. 117-118.

Unitary executive theory relevan diterapkan pada kasus ini apabila kedudukan KPK sebagai lembaga eksekutif. Kedudukan KPK diatur dalam Pasal 1 angka 3 jo Pasal 3 UU No 19 tahun 2019. Pasal 1 angka 3 (pasca diputuskan MK) berbunyi: Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut **KPK** adalah **lembaga negara** dalam rumpun **kekuasaan eksekutif** yang dalam melaksanakan tugas pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bersifat **independen** dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.²⁰ Sementara Pasal 3 berbunyi: **KPK** adalah **lembaga negara** dalam rumpun **kekuasaan eksekutif** yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat **independen** dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. (Cetak tebal dari penulis)

Ada dua pengetahuan yang dapat dipetik dari ketentuan itu **pertama**, ada dua frasa yang dapat dijadikan pegangan untuk menilai kedudukan KPK yaitu “eksekutif” dan “independen”. Mendasarkan pada kedua frasa ini maka dapat dipastikan di satu sisi KPK memiliki atribut eksekutif sedangkan di sisi lain KPK memiliki atribut independensi. **Kedua**, ketentuan itu memuat prinsip *limitation of presidential powers* di mana kontrol Presiden tidak menjangkau pelaksanaan tugas dan wewenang KPK. Rumusan itu adalah upaya untuk mereduksi kekuasaan Presiden di mana seharusnya Presiden dapat masuk ke ranah itu sebab tugas dan wewenang pemberantasan korupsi sesungguhnya berada dalam domain eksekutif.²¹ Terdapat sejumlah argumentasi yang dapat membenarkan pereduksian ini diantaranya adalah ketidakefektifan kejaksaan dan kepolisian sebagai lembaga pemerintah dalam memberantas tindak pidana korupsi. Ketentuan itu tidak lain merupakan cerminan dari sejarah, ketakutan, keprihatinan, aspirasi, dan reaksi atas pemberantasan korupsi di masa lalu.

Mendasarkan pada argumentasi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kedudukan KPK, berdasarkan teori kedudukan maupun jenis lembaga, adalah sebagai kuasi independen yaitu suatu lembaga yang memiliki dua atribut, eksekutif dan independen, sekaligus. Dengan demikian, *Unitary executive theory* relevan diaplikasikan dalam alih status pegawai KPK.

Alih status pegawai KPK menjadi ASN adalah implikasi dari perubahan kedudukan KPK dari independen ke kuasi independen. Hal yang paling disoroti dari alih status itu adalah prosedur pengalihan di mana untuk menjadi ASN para pegawai harus mengikuti TWK untuk menilai kadar kesetiaan dan ketaatan pada Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan pemerintah yang sah. Hasil asesmen menunjukkan terdapat sejumlah pegawai tidak lolos akibatnya mereka terancam diberhentikan.

Presiden Joko Widodo merespons hal itu dengan menyatakan “Hasil tes wawasan kebangsaan hendaknya menjadi masukan langkah perbaikan KPK, baik individu maupun institusi, tidak serta merta menjadi dasar untuk memberhentikan 75 pegawai KPK”.²² Pernyataan ini ditindaklanjuti dalam rapat koordinasi antara Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Ketua

²⁰ Lihat Putusan Nomor 70/PUU-XVII/2019

²¹ Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017

²² Cinta Islamiwati, *5 Respons Usai Jokowi Nyatakan 75 Pegawai KPK Tak Perlu Diberhentikan*, terdapat dalam <https://www.google.com/amp/s/m.liputan6.com/amp/4560895/5-respons-usai-jokowi-nyatakan-75-pegawai-kpk-tak-perlu-diberhentikan>, diakses 20 September 2020.

KPK, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Kepala Lembaga Administrasi Negara, dan Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, dengan hasil bahwa ada 24 pegawai yang diberi kesempatan untuk mengikuti pendidikan pelatihan bela negara dan wawasan kebangsaan selambat-lambatnya pada Juli 2021. Sementara 51 lainnya diberhentikan pada 1 November 2021.²³ Mereka yang dirugikan atas keputusan itu, kembali “mengadu” ke Presiden Joko Widodo. Sayangnya, respons yang diberikan belakangan ini dianggap mengecewakan sebab Presiden mengatakan dengan tegas bahwa tidak semua masalah diserahkan kepada Presiden.

Dalam pandangan penulis, kekuasaan yang digunakan Presiden Joko Widodo untuk menyelesaikan masalah di atas bersumber dari kekuasaan informal. Berbeda dengan kekuasaan formal yang bersumber dari konstitusi, kekuasaan informal adalah kekuasaan yang bersumber dari politik atau kekuasaan yang tidak ditemukan dalam konstitusi.²⁴ Richard Neustadt menyebut kekuasaan ini dengan sebutan “*persuade*.”²⁵ Semua Presiden memiliki kekuasaan ini namun tidak semua dari mereka berhasil menggunakannya karena kekuasaan ini menempatkan Presiden sebagai figur politik yang terampil dalam persuasi, manipulasi pribadi, dan mobilisasi.²⁶

Salah satu Presiden yang berhasil memberdayakan kekuasaan itu adalah Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Pada masa pemerintahannya, KPK dibelit dua kasus besar. Pertama, penetapan tersangka dua Komisioner yaitu Bibit Samat Riyanto dan Chandra M. Hamzah atas dugaan penyalahgunaan kewenangan. Sesuai UU KPK sebelum perubahan, kedua komisioner itu diberhentikan sementara akibatnya terjadi lowong jabatan. Menurut Margarito Kamis, Presiden tidak serta-merta masuk dan mengambil bagian dalam konflik itu. Setelah yakin atas gelagat politik yang menempatkan dirinya di pusaran harapan, karena banyaknya kalangan yang meminta dirinya mengatasi kisruh itu, barulah ia mengambil sikap. Presiden membentuk tim penyelidikan yang beranggotakan 8 (delapan) orang terkemuka dari berbagai kalangan diantaranya adalah Adnan Buyung Nasution, yang juga berstatus sebagai anggota Dewan Pertimbangan Presiden dan dipercaya memimpin tim itu. Hasilnya, Tim merokemendasikan kepada Presiden satu opsi penyelesaian, yakni: menghentikan kasus Bibit dan Chandra. Presiden pun merespon rekomendasi itu dengan caranya sendiri. Pada akhirnya, Kejaksaan Agung mendeponering kasus keduanya.²⁷

Kedua, Ketika terjadi silang pendapat antara Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia dengan KPK dalam penyidikan kasus dugaan tindak pidana korupsi di lingkungan Korlantas Polri, rakyat kembali menaruh harapan kepada Presiden untuk menyelesaikannya. Padahal, secara konstitusional, kasus ini cukup rumit. Karena kerumitan konstitusional itu, Presiden tidak menggunakan Istana Negara, melainkan

²³ Raka Dwi Novianto, *24 Pegawai KPK Tak Lulus TWK Dibina Juli, Sisanya Diberhentikan November 2021*, terdapat dalam, <https://www.google.com/amp/s/sulut.inews.id/amp/berita/24-pegawai-kpk-tak-lulus-twk-dibina-juli-sisanya-diberhentikan-november-2021>, diakses 20 September, 2020.

²⁴ Michael A. Genovese dan and Robert J. Spitzer, *The Presidency and the Constitution: Cases and Controversies*, Palgrave Macmillan, Amerika Serikat, 2005, hlm. 8.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden: Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2014, hlm. 207.

kantor Kementerian Sekretaris Negara dengan Menteri Sekretaris Negara sebagai penghubung pertemuan dua pimpinan KPK dengan Kapolri. Beberapa jam setelah pertemuan Pimpinan KPK dengan Kapolri dengan didampingi Menteri Sekretaris Negara, baru lah Presiden ikut bergabung. Malam harinya, Presiden menggunakan podium Kepresidenan di Istana Negara, untuk menegaskan posisinya dalam penyelesaian silang pendapat antara Mabes Polri dengan KPK. Selain mengoreksi Polri, Presiden juga mengoreksi KPK. Praktis, sikap dan solusi Presiden dalam penyelesaian kasus ini mengundang apresiasi publik. Tegas dinyatakan Presiden bahwa penanganan kasus Simulator SIM ditangani secara utuh oleh KPK. Tegas pula dinyatakan kasus lain di Mabes Polri ditangani oleh Polri. Perihal penyidikan terhadap Kompol Novel Baswedan, Presiden tegas menilai baik pendekatan, momentum maupun cara yang digunakan Polri tidak tepat.²⁸

Dalam pandangan penulis, tindakan SBY di atas harus dibaca sebagai tindakan kepala negara (*head of state*). Dalam konteks ini Presiden adalah simbol negara yang mengatasi posisi semua lembaga atau institusi dalam negara.²⁹ Kemahirannya itu, menjadikan SBY sebagai figur politik yang sukses memainkan kekuasaan informalnya. Dalam sistem presidensial kekuasaan ini nyata dibutuhkan untuk menangani kasus-kasus yang rumit.

Sayangnya, dalam alih status pegawai KPK, Presiden Joko Widodo gagal memanfaatkan kekuasaan informalnya. Instruksi-instruksinya berubah-ubah, tidak konsisten, dan ambigu sehingga tidak mengherankan jika muncul pembangkangan dari bawahannya. Andaikan Joko Widodo menerapkan *unitary executive* yang bersumber dari kekuasaan formal dengan cara menerbitkan Keputusan Presiden tentang pengangkatan pegawai KPK menjadi ASN maka kasus ini dapat diselesaikan dengan mudah.

Sebagai pembanding, di Amerika Serikat, Presiden tidak diberikan keleluasaan dalam mengangkat/menunjuk pejabat yang dikehendaknya. *Appointments clause*, menghendaki pejabat-pejabat yang diajukan Presiden harus melewati proses *advice and consent* di Senat. Namun tidak semua pejabat harus melewati proses itu. *Appointments clause* menjangkau *principal officers* tetapi tidak dengan *inferior officers* maupun *employees*.³⁰ Merujuk pada praktik itu, maka pengangkatan pegawai KPK sebagai *inferior officers* maupun *employees* menjadi ASN sesungguhnya berada dalam kontrol Presiden. Bahkan, *unitary executive* tidak menghendaki adanya intervensi dari cabang kekuasaan lainnya atas tindakan itu. Inilah kenapa penulis sangat menyayangkan alasan Joko Widodo yang belum mengambil sikap dikarenakan menunggu putusan MA dan MK.³¹

Menunda atau bahkan tidak menggunakan prinsip *unitary executive* adalah praktik yang tidak lazim dalam sistem presidensial di mana dalam menjalankan kekuasaannya, Presiden dapat mengangkat/menunjuk pejabat yang disukainya agar penyelenggaraan

²⁸ *Ibid.*, 208.

²⁹ Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2020, hlm. 35.

³⁰ William F. Funk dan Richard H. Seamon, *Administrative Law*, Wolters Kluwer, New York, 2016, hlm. 54-55.

³¹ Dian Erika Nugraheny, *56 Pegawai KPK Dipecat, Jokowi: Jangan Apa-apa Ditarik ke Presiden*, terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2021/09/16/11591351/56-pegawai-kpk-dipecat-jokowi-jangan-apa-apa-ditarik-ke-presiden?page=all#page2>, diakses 20 September 2021.

kekuasaan pemerintahan khususnya pemberantasan korupsi dapat berjalan sesuai keinginannya. Apalagi pegawai KPK yang terancam diberhentikan itu, mempunyai pengalaman-pengalaman yang mumpuni dalam mengentaskan permasalahan korupsi.

Lantas, alasan apa yang melatarbelakangi Joko Widodo enggan menerapkan *unitary executive*? Dalam pandangan penulis, ada beberapa kemungkinan **pertama**, Presiden sedang menunggu momentum yang tepat. Dalam konteks ini, Joko Widodo berusaha menjadikan dirinya sebagai pemain kunci atau harapan satu-satunya bagi masyarakat. Ketika, semua tindakan telah diupayakan dan tidak berhasil, maka di situlah Presiden tampil sebagai "*veto player*". **Kedua**, Presiden membiarkan pegawai itu diberhentikan agar ritme pemberantasan korupsi di KPK berjalan harmonis. **Ketiga**, Presiden mengalihkan mereka ke lembaga lain misalnya Kepolisian atau Kejaksaan.

Penutup

Kesimpulan

Konstitusi negara bersistem presidensial, umumnya memuat prinsip *unitary executive* dengan bermacam varian khususnya Indonesia. Melalui Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, prinsip itu diabadikan. Sayangnya, Presiden Joko Widodo justru meninggalkan prinsip itu ketika menyelesaikan alih status pegawai KPK. Pendekatan kekuasaan informal, tidak membuat masalah terselesaikan. Sebaliknya, itu justru mengurangi kewibawaannya. Joko Widodo seharusnya menggunakan prinsip *unitary executive* dengan menyandarkan pada kekuasaan formal yaitu dengan menerbitkan keputusan Presiden tentang pengangkatan pegawai KPK menjadi ASN.

Saran

Ke depan Presiden harus memberdayakan prinsip *unitary executive* sebaiknya-baiknya khususnya pada masalah-masalah yang timbul di lingkungan eksekutif. Sebagai rekomendasi untuk penelitian selanjutnya, perlu diadakan penelitian lebih lanjut mengenai respons lembaga baik legislatif maupun yudikatif terhadap keberadaan *unitary executive*.

Daftar Pustaka

Buku

- Beermann, Jack M, *Inside Administrative Law: What Matters and Why*, Aspen, New York, 2011.
- Busroh, Abu daud, dan H. Abubakar Busro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara, Ghalia Indonesia*, Jakarta, 2017.
- Calabresi, Steven G, dan Christopher S. Yoo, *The Unitary Executive: Presidential Power from Washington to Bush*, Yale University Press, Amerika Serikat, 2008.
- Chemerinsky, Erwin, *Constitutional Constitutional Law Principles and Policies*, Wolters Kluwer, New York, 2015.
- Funk, William F. dan Richard H. Seamon, *Administrative Law*, Wolters Kluwer, New York, 2016.

Genovese, Michael A, dan and Robert J. Spitzer, *The Presidency and the Constitution: Cases and Controversies*, Palgrave Macmillan, Amerika Serikat, 2005.

Isra, Saldi, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2020.

Kamis, Margarito, *Pembatasan Kekusaan Presiden: Pergeseran Kekusaan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2014.

Kommers, Donald P, John E. Finn, dan Gary J. Jacobsohn, *American Constitutional Law: Essays, Cases, and Comparative Notes*, Rowman&Littlefield, Amerika Serikat, 2010.

Künkler, Mirjam, dan Tine Stein, *Constitutional and Political Theory: Selected Writings Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Oxford University Press, Amerika Serikat, 2017.

Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

Spitzer, Robert J, *Saving The Constitution from Lawyers: How Legal Training and Law Reviews Distort Constitutional Meaning*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekusaan Pemerintahan Negara, Jilid 1*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010.

Jurnal

David M. Driesen, *The Unitary Executive Theory In Comparative Context*, Hastings Law Journal, volume 72 issue 1, 2020.

Karl Manheim dan Allan Ides, *The Unitary Executive*. Los Angeles Lawyer, September 2006, Loyola-LA Legal Studies Paper No. 2006-39.

Makalah

I Pantja Astawa, *Kedudukan Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Pokok - pokok Pikiran Untuk Revisi UU No.16/2004 tentang Kejaksaan)*, Makalah, 2020.

Internet

"Ini Sikap Jokowi soal Novel Baswedan dkk Segera Diberhentikan KPK", <https://www.google.com/amp/s/news.detik.com/berita/d-5725567/ini-sikap-jokowi-soal-novel-baswedan-dkk-segera-diberhentikan-kpk/amp> diakses 20 September 2021.

"5 Respons Usai Jokowi Nyatakan 75 Pegawai KPK Tak Perlu Diberhentikan", <https://www.google.com/amp/s/m.liputan6.com/amp/4560895/5-respons-usai-jokowi-nyatakan-75-pegawai-kpk-tak-perlu-diberhentikan>, diakses 20 September 2020.

"24 Pegawai KPK Tak Lulus TWK Dibina Juli, Sisanya Diberhentikan November 2021", <https://www.google.com/amp/s/sulut.inews.id/amp/berita/24-pegawai-kpk-tak-lulus-twk-dibina-juli-sisanya-diberhentikan-november-2021>, diakses 20 September, 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana

Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6409.

Kajian Tentang Penghapusan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

Fithriatus Shalihah¹

Abstract

The enactment of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation. Legally it has been formally regulated in Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation. The President and the House of Representatives are bound by the mechanism as regulated in a quo law. The abolition of IMTA in Article 42 of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation as the ratification of the RPTKA becomes interesting because RPTKA is not a permit but is a condition for the issuance of a permit to employ foreign workers. This new provision removes the previous provisions regulated in articles 42 and 43 of Law Number 13 of 2003 concerning Manpower. The research method used is normative juridical. With the enactment of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, it is enough for employers/entrepreneurs to apply for an RPTKA only. The discussion of this paper will answer whether RPTKA can be equated with IMTA in the context of administrative law. Permit to Hire Foreign Workers is a product of an administrative process, in this case, is RPTKA. From a legal point of view, a process is different from a product. IMTA, apart from being a product, is also an entry point for examining documents for foreign workers who will work in Indonesia. However, whether the existence of IMTA is considered something that does not support the investment climate by the spirit of the birth of the omnibus law, of course, is a different discussion.

Keywords: Foreign Workers, IMTA, Job Creation, RPTKA.

Abstrak

Disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja secara yuridis formal sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimana Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat terikat dengan mekanisme sebagaimana diatur dalam undang-undang *a quo*. Penghapusan IMTA pada Pasal 42 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menjadi pengesahan RPTKA menjadi menarik dibahas karena RPTKA bukan merupakan suatu izin tetapi merupakan suatu syarat terbitnya izin mempekerjakan TKA. Ketentuan baru ini menghapus ketentuan sebelumnya yang telah diatur dalam Pasal 42 dan 43 pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Metode penelitian yang digunakan dengan yuridis normatif. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja maka pemberi kerja/pengusaha cukup mengajukan RPTKA saja. Pembahasan tulisan ini akan menjawab apakah RPTKA bisa dipersamakan dengan IMTA dalam konteks hukum administrasi. Izin Mempekerjakan Tenaga Asing merupakan produk dari suatu proses administrasi dalam hal ini adalah RPTKA. Dalam pandangan hukum sebuah proses berbeda dengan produk. IMTA selain bisa dikatakan sebagai produk juga merupakan pintu masuk pemeriksaan dokumen TKA yang akan bekerja di Indonesia. Namun apakah keberadaan IMTA justru dianggap sebagai sesuatu yang tidak mendukung iklim investasi sesuai semangat lahirnya omnibus law, tentu saja itu pembahasan yang berbeda lagi.

Kata kunci: Cipta Kerja, IMTA, RPTKA, Tenaga Kerja Asing.

Pendahuluan

Hukum Ketenagakerjaan menjadi salah satu bidang keilmuan yang masuk dalam ruang lingkup hukum privat maupun hukum publik. Mengingat bidang-bidang kajian hukum merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, sehingga hukum ketenagakerjaan juga berhubungan dengan hukum privat/perdata dan hukum publik dalam hal ini termasuk dalam aspek hukum pidana dan hukum administrasi/tata negara.² Hukum ketenagakerjaan dapat bersifat privat karena mengatur hubungan hukum antara subyek hukum baik *person* dengan *person* maupun *person* dengan *rechtperson*, dan bersifat

¹ Fithriatus Shalihah, Universitas Ahmad Dahlan, fithriatus.shalihah@law.uad.ac.id

² Susilo Andi Darma, "Kedudukan Hubungan Kerja; Berdasarkan Sudut Pandang Ilmu Kaidah Hukum Ketenagakerjaan Dan Sifat Hukum Publik Dan Privat," *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjab Mada* 29, no. 2, 2017, hlm. 224.

publik karena terkait dengan kewajiban mematuhi dan menjalankan apa yang sudah ditetapkan oleh negara sebagai sebuah ketentuan yang bersifat umum.

Pada bidang ketenagakerjaan seperti telah penulis sampaikan di atas sangat erat kaitannya dengan aspek hukum administrasi negara, misalnya yang berhubungan dengan prosedur penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia, dalam hal ini berhubungan dengan pemberi kerja atau pengusaha yang akan menggunakan tenaga kerja asing atau bukan pekerja yang berstatus sebagai warga negara Indonesia. Terdapat pengaturan tersendiri mengenai penggunaan Tenaga Kerja asing ini baik dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan maupun dalam perubahan pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dari kedua ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang tersebut terdapat perbedaan yang sangat signifikan tentang prosedur penggunaan Tenaga Kerja asing.

Di dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 pada Pasal 42 sampai Pasal 49 telah di atur sedemikian rupa tentang prosedur penggunaan Tenaga Kerja asing. Dimana dalam Pasal 42 yang berbunyi³ :

1. Setiap pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki izin tertulis dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk.
2. Pemberi kerja orang perseorangan dilarang mempekerjakan tenaga kerja asing.
3. Kewajiban memiliki izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), tidak berlaku bagi perwakilan negara asing yang mempergunakan tenaga kerja asing sebagai pegawai diplomatik dan konsuler.
4. Tenaga kerja asing dapat dipekerjakan di Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu.
5. Ketentuan mengenai jabatan tertentu dan waktu tertentu sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) ditetapkan dengan Keputusan Menteri.
6. Tenaga kerja asing sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) yang masa kerjanya habis dan tidak dapat diperpanjang dapat digantikan oleh tenaga kerja asing lainnya.

Dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan diatas sangat jelas diatur bahwa dalam praktik penggunaan tenaga kerja asing ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemberi kerja/pengusaha. Misalnya pada ayat (1) ada kewajiban dari pemberi kerja/pengusaha yang akan mempekerjakan tenaga kerja asing harus memiliki izin tertulis dan dalam ayat tersebut ditegaskan bahwa izin tertulis harus dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang (Menteri Tenaga Kerja).

Kemudian pada Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dijelaskan bahwa pemberi kerja/pengusaha orang perseorangan dilarang untuk mempekerjakan tenaga kerja asing. Sedangkan pada ayat (3) terdapat pengecualian mengenai izin mempekerjakan tenaga kerja asing, dimana izin tersebut tidak berlaku bagi perwakilan negara asing yang mempekerjakan tenaga kerja asing sebagai pegawai diplomatik dan konsuler.

Kemudian dalam Pasal 42 ayat (4) ditegaskan bahwa tenaga kerja asing hanya dapat dipekerjakan dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu.

³ Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

yang jabatan tertentu dan waktu tertentu tersebut dalam ayat (5) diatur oleh aturan turunannya berupa keputusan menteri. Kemudian dalam Pasal 42 ayat (6) ditegaskan bahwa tenaga kerja asing yang dipekerjakan hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu apabila masa kerjanya habis dan tidak dapat diperpanjang lagi masa kerjanya, maka tenaga kerja asing tersebut dapat digantikan oleh tenaga kerja asing lainnya.

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, mengenai ketentuan Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing ini juga lahir Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Lahirnya peraturan presiden tersebut menimbulkan polemik di masyarakat karena menyalahi ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang pada saat itu belum diubah dengan keberadaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Lahirnya Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Tentunya bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku, dimana kedudukan Perpres tidak boleh menyimpangi apa yang sudah ditetapkan dalam undang-undang. Dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang sudah dengan tegas menyatakan dalam Pasal 42 ayat (1) bahwa pengusaha/pemberi kerja wajib memiliki izin tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang (Menteri Tenaga Kerja) untuk mempekerjakan tenaga kerja asing. Sejumlah izin tersebut diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 seperti Izin Visa Tinggal Terbatas (Vitas), Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA), dan Izin Mempekerjakan Tenaga Asing (IMTA).⁴ Namun ketentuan terkait Izin Mempekerjakan Tenaga Asing yang sebelumnya terdapat dalam Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ini dihapuskan dan diubah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Sehingga Tenaga Kerja Asing hanya perlu memiliki Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Perubahan pada Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja berbunyi⁵:

“Setiap pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki rencana penggunaan tenaga kerja asing yang disahkan oleh Pemerintah Pusat.”

Terlepas dari materi muatan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengenai aspek formil pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara yuridis formal sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dimana Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terikat dengan mekanisme sebagaimana diatur dalam undang-undang *a quo*. Meskipun yang membentuk undang-undang *a quo* juga Presiden dan DPR. Metode pembentukan undang-undang melalui konsep *omnibus law* merupakan konsep yang tidak pernah dianut mekanisme undang-undang di Indonesia, termasuk juga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentunya. Jika pemerintah dalam arti luas ingin menerapkan metode *omnibus law*, idealnya adalah memasukkan konsep *omnibus law* dalam

⁴ Ida Hanifah, “Peluang Tenaga Kerja Asing Untuk Bekerja Di Indonesia Berdasarkan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja,” *De Legis Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 1, 2021, hlm. 166.

⁵ Lihat Undang-Undang Noor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jika ingin tertib pada aspek prosedural hukumnya. Karena suka atau tidak suka Presiden dan DPR terikat dalam mekanisme sebagaimana diatur dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 di mana dalam praktik pembentukan termasuk perubahan penggantian suatu undang-undang dilakukan terhadap satu jenis materi muatan undang-undang dengan satu undang-undang karena pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan juga terikat dengan asas legalitas. Jadi meskipun dalam konsideran undang-undang tentang cipta kerja terdapat ketentuan mengenai terobosan hukum, bukan berarti DPR dan Presiden bisa menabrak mekanisme yang sudah diatur secara jelas dalam undang-undang nomor 12 tahun 2011 tersebut, itulah konsekuensi dari negara hukum yang menghendaki adanya pembatasan kekuasaan.

Makalah ini mencoba menyajikan kajian terkait penghapusan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan. Dalam hal ini penulis akan menyajikan tulisan dengan judul Kajian Tentang Penghapusan Izin Mempekerjakan Tenaga Asing Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Rumusan Masalah

Dari uraian pada pendahuluan diatas maka dapat dirumuskan permasalahan mengenai bagaimana perubahan dan pengaturan setelah dihapuskannya Izin Mempekerjakan Tenaga Asing (IMTA) dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian tentang asas-asas hukum, aturan hukum mengenai nilai (norma), pengaturan hukum yang konkrit, dan sistem hukum, tentang materi yang dipelajari.

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), yang merupakan pendekatan dengan mempelajari semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang dibahas. Metode pendekatan ini membutuhkan pemahaman tentang hierarki dan prinsip-prinsip dalam peraturan perundang-undangan; Pendekatan konseptual (*Konseptual Approach*), yaitu pendekatan melalui penilaian atau konsep dari para ahli yang berkaitan dengan pembahasan. Itu dilakukan ketika hukum tidak ada; dan Pendekatan komparatif, yaitu pendekatan dengan perbandingan hukum, baik yang bersumber dari negara lain maupun dari waktu tertentu ke waktu tertentu.⁶

Sedangkan teknik pengumpulan data yang dipilih adalah studi dokumentasi dengan mencatat setiap informasi yang berkaitan dengan topik yang dipelajari secara selektif, maka analisis preskriptif berarti menganalisis dokumen dengan berpartisipasi dalam argumen yang benar atau salah satu sudut pandang peristiwa. Jenis sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang dianalisis secara kualitatif yaitu dengan mengkaji

⁶ Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum Cetakan Ketujuh" (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014).

dan menguji kualitas suatu norma/kaidah hukum dimana ukuran pbenarannya didasarkan pada norma-norma hukum itu sendiri, pendapat para ahli, doktrin maupun teori-teori hukum yang dikaji. Dianalisis berdasarkan teori hukum atau peraturan perundang undangan yang berlaku.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kajian tentang Penghapusan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020

Kedudukan hukum ketenagakerjaan di dalam tata hukum Indonesia secara teoritis dipisahkan menjadi 3 (tiga) bidang yaitu, pidana, perdata, dan administrasi (pengawasan). Kedudukan tersebut membawa konsekuensi yuridis bahwa ketentuan peraturan-peraturan hukum ketenagakerjaan harus berdasarkan pada teori hukum yang berkaitan dan harus dijalankan secara berhubungan antara satu dengan yang lain.

Kedudukan hukum ketenagakerjaan dalam bidang hukum administrasi terdiri dari dua hal, yaitu subjek hukum dalam penyelenggaraan negara dan bagaimana peranannya. Subjek hukum dalam penyelenggaraan negara mencakup tiga hal, yaitu pejabat, lembaga, dan warga negara. Pejabat dalam hal ini adalah pejabat negara yang tunduk pada ketentuan hukum administrasi.⁷

Peranan pemerintah berkaitan dengan melaksanakan fungsi negara dalam pembuatan peraturan atau pemberian izin (*bestuur*), bagaimana negara melakukan pencegahan terhadap sesuatu hal yang dapat terjadi (*politie*) dan bagaimana upaya hukumnya (*rechtspraak*).⁸ Pemerintah sebagai penyelenggara negara harus bisa melaksanakan ketiga fungsi tersebut untuk melindungi terhadap sikap tindak administrasi negara dan melindungi administrasi negara itu sendiri.⁹

Hukum administrasi merupakan bagian dari cabang hukum yang biasa disebut sebagai hukum publik karena mengatur hubungan antara warga negara dan negara, dan yang melibatkan penggunaan kekuasaan negara.¹⁰ Kedudukan hukum ketenagakerjaan dalam hukum administrasi berkaitan dengan prosedur pemberian izin menggunakan tenaga kerja asing. Sebelumnya prosedur dalam penggunaan tenaga kerja asing diatur dalam pasal 42 sampai dengan pasal 49 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Lahirnya Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing, Pada pasal 9 menegaskan bahwa RPTKA dinyatakan sebagai izin untuk mempekerjakan TKA dan dalam Perpres No. 20 Tahun 2018 menghilangkan komponen IMTA yang sebelumnya diatur dalam Perpres No. 72 Tahun 2014. RPTKA menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 bukanlah merupakan suatu izin, tetapi merupakan suatu syarat untuk mendapat izin kerja, izin kerja yang dimaksud adalah IMTA. Jadi berdasarkan hal tersebut ketentuan terkait RPTKA pada Perpres No. 20 Tahun

⁷ Muh Aqil Fatahillah And Andi Tenri Padang, "Analisis Tentang Hukum Ketenagakerjaan Di Indonesia," *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah* 3, No. 2 (N.D.), hlm. 406.

⁸ Asri Wijayanti, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, vol. 1, Sinar Grafika, 2009, hlm. 14.

⁹ Abid Zamzami, "Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik," *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang*, 2020, hlm. 203.

¹⁰ W Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, 2021, hlm. 9.

2018 berlawanan dengan ketentuan Pasal 43 ayat 1 dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Selain itu pembentukan Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 juga menyalahi aturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, yang pada saat itu belum dirubah dengan keberadaan undang-undang nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

Kedudukan Peraturan Presiden dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia, dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berada pada urutan ke-5 yang terdiri atas¹¹:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing didasarkan atas pertimbangan yaitu, untuk mendukung perekonomian nasional dan perluasan kesempatan kerja melalui peningkatan investasi, perlu pengaturan kembali perizinan penggunaan tenaga kerja asing; dan pengaturan perizinan penggunaan tenaga kerja asing yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2014 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing serta Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan tenaga kerja pendamping perlu disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan untuk peningkatan investasi.

Sedangkan dalam konsideran mengingat pada Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 disebutkan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar lahirnya Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 yang diantaranya:

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-Undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 Nomor 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia;
3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian;
6. Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha.

¹¹ Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

Secara tertulis Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing telah memenuhi syarat formal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Namun apabila dilihat dalam syarat material pembentukan peraturan perundang-undangan, substansi dari norma hukum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 sangatlah kontradiktif dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya.¹²

Dalam membentuk peraturan, presiden haruslah mentaati rambu-rambu yang terdapat dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai substansi dari Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, sebagai upaya menjalankan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah. Dengan demikian jelas bahwa substansi Peraturan Presiden haruslah Berdasar dan Bersumberkan pada norma hukum di atasnya, pembentukannya ditujukan sebagai pelaksana aturan hukum di atasnya.¹³

Tingkatan setiap jenis peraturan perundang-undangan didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dalam hierarki tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang. Dengan adanya Peraturan Presiden Tenaga Kerja Asing berarti RPTKA merupakan izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing, adapun dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, izin mempekerjakan Tenaga Kerja Asing dan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing Diatur dalam Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. sedangkan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing diatur dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.¹⁴

Membahas mengenai perizinan penggunaan TKA di Indonesia, sebelum lahirnya Perpres No. 20 Tahun 2018 dan peraturan turunannya yakni Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 10 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing (selanjutnya disingkat Permen Ketenagakerjaan No. 10 Tahun 2018), pengaturan terkait perizinan penggunaan TKA didasarkan pada Peraturan Presiden No. 72 Tahun 2014 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing Serta Pelaksanaan Pendidikan Dan Pelatihan Tenaga Kerja Pendamping (selanjutnya disingkat Perpres No. 72 Tahun 2014) dan peraturan turunannya yakni Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 16 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing (selanjutnya disingkat Permen

¹² Rizkan Zulyadi, "Penyalahgunaan Kekuasaan Pemerintah Yang Merugikan Keuangan Negara Melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing," *Hukum Pidana Dan Pembangunan Hukum* 1, no. 2, 2019, hlm. 5.

¹³ Syaifuddin Zuhdi, Wisnu Tri Nugroho, and Roudlotul Jannah, "Meninjau Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Sebagai Rangka Perbaikan Hukum Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia," *Law and Justice* 4, no. 1, 2019, hlm. 4.

¹⁴ Monika Suhayati, "Kontroversi Perpres Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing," *Jakarta: Puslit BKD*, 2018, hlm. 24.

Ketenagakerjaan No. 16 Tahun 2015). Peraturan-peraturan tersebut merupakan peraturan pelaksana ketentuan Pasal 49 UU No. 13 Tahun 2003.

Berikut adalah uraian tahapan perizinan penggunaan TKA berdasarkan Perpres No. 72 Tahun 2014:

1. Pemberi kerja yang akan mempekerjakan TKA harus memiliki RPTKA yang telah disahkan Menteri atau pejabat yang ditunjuk. RPTKA diperoleh dengan mengajukan permohonan serta mengunggah syarat-syarat tertentu secara online. RPTKA adalah dasar untuk mendapatkan IMTA.
2. Apabila permohonan RPTKA telah lengkap maka akan dilakukan penilaian kelayakan, apabila permohonan tidak lengkap maka petugas akan memberi tahu pemberi kerja secara online terkait kekurangan dokumen.
3. Dalam jangka waktu paling lama tiga hari, Dirjen atau direktur mengeluarkan keputusan pengesahan RPTKA setelah dilakukannya proses penilaian kelayakan RPTKA.
4. Setelah mendapat pengesahan RPTKA, pemberi kerja TKA wajib memiliki IMTA. IMTA diperoleh dengan mengajukan permohonan serta mengunggah syarat-syarat tertentu secara online. Setelah permohonan IMTA memenuhi persyaratan yang telah ditentukan, dalam jangka waktu paling lama tiga hari kerja IMTA tersebut akan diterbitkan.

Setelah keluarnya Perpres No. 20 Tahun 2018, terkait perizinan penggunaan TKA mengalami beberapa perubahan yang tahapannya dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pemberi kerja yang akan mempekerjakan TKA harus memiliki RPTKA yang telah disahkan Menteri atau pejabat yang ditunjuk. RPTKA diperoleh dengan mengajukan permohonan serta mengunggah syarat-syarat tertentu secara online. RPTKA merupakan izin mempekerjakan TKA.
2. Apabila permohonan RPTKA telah lengkap maka akan dilakukan penilaian kelayakan, apabila permohonan tidak lengkap maka petugas akan memberi tahu pemberi kerja secara online terkait kekurangan dokumen.
3. Dalam jangka waktu paling lama dua hari, Dirjen atau direktur menerbitkan pengesahan RPTKA setelah penilaian terhadap kelayakan RPTKA dilakukan.
4. Selain RPTKA pemberi kerja TKA juga wajib melakukan permohonan Notifikasi sebagai bentuk persetujuan penggunaan TKA yang diterbitkan oleh Dirjen Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja dan Perluasan Kesempatan Kerja. Permohonan Notifikasi dilakukan dengan mengisi data calon TKA secara online yang selanjutnya akan diverifikasi. Apabila data yang diunggah kurang lengkap maka direktur menyampaikan kepada pemberi kerja TKA terkait kurangnya data, apabila sudah lengkap maka Dirjen menerbitkan Notifikasi secara online paling lama 2 hari kerja.

Dari uraian tahapan-tahapan perizinan di atas terlihat adanya penyederhanaan bentuk perizinan dalam Perpres No. 20 Tahun 2018 Berdasarkan Pasal 9 Perpres No. 20 Tahun 2018, RPTKA menjadi suatu izin untuk mempekerjakan tenaga kerja asing, yang sebelumnya izin mempekerjakan tenaga kerja asing adalah IMTA dan pengesahan RPTKA merupakan persyaratan awal untuk memperoleh IMTA sebagaimana diatur dalam Pasal

5 Ayat 1 dan 3 Perpres No. 72 Tahun 2014. Disamping itu, pada Perpres No. 20 Tahun 2018 terlihat adanya komponen perizinan baru yakni Notifikasi sebagai bentuk persetujuan penggunaan TKA.¹⁵

Ditinjau dari hierarki Peraturan Perundang-undangan letak Peraturan Presiden berada dibawah Undang-Undang, maka seharusnya ketentuan dalam Perpres No. 20 Tahun 2018 tidak boleh berlawanan dengan ketentuan dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 selaku peraturan yang kedudukannya lebih tinggi. Berdasarkan asas *Lex Superior derogat legi Inferiori*, peraturan yang memiliki kedudukan lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah kedudukannya. Jadi, ketentuan terkait izin mempekerjakan TKA akan mengacu pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan selaku peraturan yang lebih tinggi.¹⁶

Setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 menghapus kewajiban bagi pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing untuk memperoleh izin tertulis dari menteri atau pejabat yang ditunjuk sebagaimana diatur dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Istilah tenaga kerja asing ditujukan bagi warga negara asing pemegang visa yang bekerja di Indonesia.¹⁷ Berdasarkan pengaturan baru dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 jo Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing, pemberi kerja cukup memiliki Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) yang disahkan oleh pemerintah pusat. Untuk mendapatkan Pengesahan RPTKA, Pemberi Kerja TKA harus mengajukan permohonan secara daring kepada pejabat yang berwenang. Pengesahan RPTKA dalam hal ini mengambil alih legalitas terhadap IMTA. Namun apapun itu apabila belum berupa izin dan hanya berupa rencana yang sudah disahkan tetap saja kedudukan pengesahan RPTKA sangatlah berbeda dengan IMTA. Padahal Urgensi adanya IMTA ini merupakan pintu masuk pemeriksaan dokumen bagi TKA yang akan bekerja di Indonesia. Sebelumnya, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur bahwa pemberian izin mempekerjakan tenaga kerja asing ditentukan dalam Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja (IMTA).

Penutup

Kedudukan hukum ketenagakerjaan dalam bidang hukum administrasi berkaitan dengan prosedur pemberian izin mempekerjakan tenaga kerja asing. sebelumnya dalam pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur mengenai pengusaha atau pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki izin tertulis dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Ketentuan mengenai kewajiban pengusaha/pemberi kerja untuk memiliki izin dalam mempekerjakan tenaga kerja asing dihapuskan. Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun

¹⁵ Lihat Pasal 14 Ayat 3 Perpres No. 20 Tahun 2018

¹⁶ Putu Genta Prayoga Mahardika and I Made Sarjana, "Kajian Izin Penggunaan Tenaga Kerja Asing Dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018," *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum* 7, no. 8, 2019, hlm 11.

¹⁷ Lihat Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pneggunaan Tenaga Kerja Asing

2020 menyatakan bahwa pemberi kerja diharuskan memiliki Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) yang disahkan oleh pemerintah pusat untuk mempekerjakan tenaga asing secara legal. Padahal kedudukan pengesahan RPTKA sangatlah berbeda dengan IMTA. RPTKA merupakan bagian dari proses administrasi. Sedangkan IMTA merupakan produknya. Dalam pandangan hukum proses dan produk adalah dua konteks yang berbeda, dimana Izin Mempekerjakan Tenaga Asing (IMTA) merupakan produk dari suatu prosedur/proses administrasi bagi pemberi kerja/pengusaha yang akan mempekerjakan TKA. Disamping itu IMTA juga merupakan pintu masuk pemeriksaan dokumen bagi TKA yang akan bekerja di Indonesia. Perubahan pengaturan mempekerjakan TKA di Indonesia setelah dihapuskannya pasal 42 pada Undang-Undang nomor 11 tahun 2020 tentu saja menjadi fenomena baru dalam mengatur hukum administrasi pada bidang ketenagakerjaan di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Cetakan Ketujuh*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014.
- Tjandra, W Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Sinar Grafika, 2021.
- Wijayanti, Asri. *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*. Vol. 1. Sinar Grafika, 2009.

Jurnal

- Darma, Susilo Andi. "Kedudukan Hubungan Kerja; Berdasarkan Sudut Pandang Ilmu Kaidah Hukum Ketenagakerjaan Dan Sifat Hukum Publik Dan Privat." *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 29, No. 2, 2017.
- Fatahillah, Muh Aqil, And Andi Tenri Padang. "Analisis Tentang Hukum Ketenagakerjaan Di Indonesia." *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasa Syar'iyah* 3, No. 2 (N.D.): 402-13.
- Hanifah, Ida. "Peluang Tenaga Kerja Asing Untuk Bekerja Di Indonesia Berdasarkan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja." *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 6, No. 1, 2021.
- Mahardika, Putu Genta Prayoga, And I Made Sarjana. "Kajian Izin Penggunaan Tenaga Kerja Asing Dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018." *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum* 7, No. 8, 2019.
- Suhayati, Monika. "Kontroversi Perpres Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing." *Jakarta: Puslit Bkd*, 2018.
- Zamzami, Abid. "Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik." *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang*, 2020.
- Zuhdi, Syaifuddin, Wisnu Tri Nugroho, And Roudlotul Jannah. "Meninjau Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Sebagai Rangka Perbaikan Hukum Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia." *Law And Justice* 4, No. 1, 2019.
- Zulyadi, Rizkan. "Penyalahgunaan Kekuasaan Pemerintah Yang Merugikan Keuangan Negara Melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing." *Hukum Pidana Dan Pembangunan Hukum* 1, No. 2, 2019.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2014 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 16 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 10 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

Urgensi *Paternity Leave* bagi Kesejahteraan Hak Pekerja di Indonesia

Rahmadina Bella Mahmuda¹, Eka Detik Nurwagita², Kurniati Mulqiyah³

Abstract

Paternity leave or maternity leave for male workers is defined as leave taken to take care of children and the household after the wife gives birth. Fathers have an important role in raising their children from birth to adulthood. In addition, his presence is also very much needed by his wife. This is because a wife who has just given birth is prone to experiencing postpartum blues, namely the moodiness of a mother after giving birth, which appears around the second day to two weeks of the postpartum period. With the presence of a husband, this can reassure the wife, thereby reducing the potential for postpartum blues. In Indonesia, paternity leave still needs improvement. This is evidenced in the Employment Creation Law or the amendment to the Manpower Act which regulates the right to leave for a father for only a maximum of 2 days. This of course is not balanced with their needs. In some practices in other countries, paternity leave is much better regulated, it can even reach 90 days. From these problems, the author raises two problem formulations related to how urgent is paternity leave for the welfare of workers' rights in Indonesia? and how are paternity leave arrangements for the welfare of workers' rights in Indonesia? This research was conducted using a normative research method with a statutory and conceptual approach. Meanwhile, the results of this study are to provide recommendations to the government to form special arrangements related to paternity leave, to provide welfare for workers in Indonesia.

Keywords: *Paternity leave, Prosperity, Workers' right*

Abstrak

Paternity leave atau cuti melahirkan bagi pekerja laki-laki diartikan sebagai cuti yang dilakukan untuk mengurus anak dan rumah tangga setelah istri melahirkan. Ayah memiliki peranan yang penting dalam mengasuh anaknya mulai dari dilahirkan hingga dewasa. Selain itu, kehadirannya juga sangat dibutuhkan oleh istrinya. Sebab, istri yang baru melahirkan rentan mengalami *postpartum blues*, yaitu kemurungan seorang ibu setelah melahirkan, yang muncul sekitar hari kedua sampai dua minggu masa nifas. Dengan hadirnya seorang suami, hal ini dapat menentramkan hati istri, sehingga mengurangi potensi terjadinya *postpartum blues*. Di Indonesia, *paternity leave* ini masih perlu mendapat perbaikan. Hal ini dibuktikan dalam UU Cipta Kerja atau perubahan UU Ketenagakerjaan yang mengatur tentang hak cuti bagi ayah hanya maksimal 2 hari. Hal ini tentunya tidak seimbang dengan kebutuhannya. Padahal, beberapa praktik di negara lainnya, *paternity leave* ini sudah diatur jauh lebih baik, bahkan bisa mencapai 90 hari. Dari permasalahan tersebut, penulis mengangkat dua rumusan masalah terkait bagaimana urgensi *paternity leave* bagi kesejahteraan hak pekerja di Indonesia? serta bagaimana pengaturan *paternity leave* bagi kesejahteraan hak pekerja di Indonesia? Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Adapun, hasil dari penelitian ini adalah memberikan rekomendasi kepada pemerintah untuk membentuk pengaturan khusus terkait *paternity leave*, sehingga memberikan kesejahteraan bagi pekerja di Indonesia.

Kata-kata kunci: *Paternity leave, Kesejahteraan, Hak pekerja*

Pendahuluan

Secara umum *paternity leave* dapat diartikan sebagai cuti yang dilakukan untuk mengurus anak dan rumah tangga setelah istri melahirkan. dikutip dari *cambridge dictionary*, para orang tua dipersilahkan untuk mengambil waktu libur/cuti dari pekerjaannya untuk merawat bayi mereka. Secara khusus, *paternity leave* diartikan sebagai periode waktu di mana ayah dapat mengajukan cuti karena sang anak baru saja lahir dan membutuhkan banyak perhatian dari orang tuanya.⁴

¹ Rahmadina Bella Mahmuda, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: rahmadinabella@gmail.com

² Eka Detik Nurwagita, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: ednwagita@gmail.com

³ Kurniati Mulqiyah, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: kurniatimullqiyah@gmail.com

⁴ "Pentingnya Cuti Paternitas untuk Ayah" terdapat dalam <https://mediaindonesia.com/weekend/383572/pentingnya-cuti-paternitas-untuk-ayah> diakses pada tanggal 21 September 2021 pukul 07.00 WIB

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, McAdoo beliau menyimpulkan ada beberapa peranan ayah dalam keluarga yaitu: (a). *Provider*, sebagai penyedia dan pemberi fasilitas, (b). *Protector*, sebagai pemberi perlindungan, (c). *Decision maker*, sebagai pengambil keputusan, (d). *Child specialiser & educator*, yaitu sebagai pendidik dan menjadikan anak sebagai makhluk sosial, (e). *Nurtured mother*, sebagai pendamping ibu. Apabila dicermati dari penelitian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa peran ayah mempunyai presentase yang sebanding dengan peran ibu dalam mendidik anak-anaknya. Pengasuhan terhadap anak yang dilakukan secara baik oleh ayah dan ibu mempunyai pengaruh positif bagi perkembangan anak-anak, baik dari aspek motorik, kognitif, maupun sosioemosional.⁵

Cuti melahirkan sudah menjadi hal yang lumrah bagi perempuan pada saat sekarang ini. Namun, hal ini justru berbanding terbalik dengan cuti melahirkan, atau lebih tepatnya disebut dengan cuti pengasuhan bagi pekerja laki-laki dari istri yang melahirkan. Padahal kehadiran ayah dalam periode pra dan pasca melahirkan memberikan kontribusi positif bagi istri maupun anak yang dilahirkan. Tidak dapat dimungkiri, beratnya tantangan yang harus dihadapi seorang Ibu dari sejak kehamilan hingga pasca melahirkan, terlebih di masa pandemi seperti sekarang. Dampingan dan dukungan ekstra dari keluarga, terutama dari Ayah, sangatlah penting utamanya dalam masa penyembuhan, penyesuaian dan untuk kesejahteraan emosional sang Ibu.⁶

Lantas bagaimana dengan kondisi yang ada di Indonesia? pemerintah Indonesia telah memberikan hak kepada setiap suami/ayah untuk tidak masuk bekerja dalam proses mendampingi istri melahirkan. Hal ini tertuang dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan No. 13 tahun 2003. Pada pasal 93 ayat 4 huruf e, UU Ketenagakerjaan menyatakan bahwa, "Upah yang dibayarkan kepada pekerja/buruh yang tidak masuk bekerja karena istri melahirkan atau keguguran kandungan, dibayar untuk selama 2 hari." Artinya, setiap karyawan laki-laki berhak atas hak cuti melahirkan ayah selama 2 hari, tanpa dipotong gaji. Pengaturan yang sedemikian rupa masih dirasa belum sempurna karena tidak mengatur tentang syarat-syarat khusus terkait *paternity leave*.

Bila berkaca dengan beberapa negara lain, Indonesia adalah salah satu yang menerapkan *paternity leave* sangat singkat. Beberapa negara justru menetapkan durasi cuti melahirkan bagi ayah/suami yang cukup lama, seperti Norwegia (16 minggu), Swedia (10 minggu), dan Finlandia (7 minggu).⁷ Menyadari betapa pentingnya cuti melahirkan untuk suami, beberapa perusahaan di Indonesia mulai memberikan izin tidak bekerja untuk sang ayah lebih lama dari yang dianjurkan pemerintah. Berdasarkan hal tersebut maka *paternity leave* menjadi hal penting untuk dirumuskan kembali dan ditetapkan kebijakannya secara resmi. Selain untuk memenuhi hak pekerja, hal ini pun untuk meningkatkan kualitas generasi bangsa di masa yang akan datang.

⁵ *Ibid.*,

⁶ *Ibid.*

⁷ "Aturan Hak Cuti Melahirkan bagi Suami di Indonesia" terdapat dalam <https://employers.glints.id/resources/cuti-melahirkan-untuk-suami/> diakses tanggal 21 September 2021 pukul 08.00 WIB

Rumusan Masalah

Berangkat dari uraian sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut. *Pertama*, bagaimana urgensi *paternity leave* bagi kesejahteraan hak pekerja di Indonesia? *Kedua*, bagaimana pengaturan *paternity leave* bagi kesejahteraan hak pekerja di Indonesia?

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau doktrinal, yaitu penelitian dengan melakukan studi-studi normatif terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, dan/atau perbandingan hukum. Dalam hal ini, metode hukum normatif meneliti hukum dari perspektif internal dengan objek penelitiannya adalah norma hukum.⁸ Adapun yang menjadi objek penelitian ini *paternity leave* bagi kesejahteraan hak pekerja di Indonesia. Dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer terdiri dari Undang-Undang dan Peraturan tertulis yang berkaitan dengan penelitian ini.

Bahan hukum sekunder meliputi sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa bukubuku, kepustakaan hukum yang berlaku, makalah-makalah, dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan objek penelitian. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini meliputi sumber hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yakni Kamus Besar Indonesia, Kamus Besar Hukum, serta Kamus Inggris-Indonesia. Melalui metode pengumpulan data dengan studi kepustakaan dan studi dokumen yang kemudian diolah secara non statistik dengan pendekatan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Artinya dalam rangka membangun penelitian ini, penulis mengedepankan konsep-konsep, doktrin-doktrin, dan pelbagai dasar hukum.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Urgensi *paternity leave* bagi kesejahteraan hak pekerja di Indonesia

1. Konsep *Paternity leave*.

Paternity leave merupakan cuti pengasuhan atau cuti orang tua adalah bagian dari program *parental leave*. Dalam hal ini, cuti orang tua juga berbeda dengan cuti hamil. Pada umumnya, cuti yang berhubungan dengan kelahiran anak dibagi menjadi tiga jenis: cuti yang menyangkut kesehatan ibu, yaitu cuti jangka pendek sehubungan dengan melahirkan dan menyusui, biasanya disebut 'cuti hamil' atau 'hari ibu'; cuti jangka pendek yang diberikan kepada ayah tepat setelah kelahiran anak, biasanya disebut 'cuti ayah' atau 'hari ayah'; dan masa cuti yang lebih lama

⁸ I Made Pasek, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Ctk.Kedua, Jakarta: Prenada Media Group, 2017, hlm. 12

yang diberikan kepada ayah dan ibu selama berminggu-minggu atau berbulan-bulan untuk merawat anak setelah cuti melahirkan, disebut 'cuti orang tua'.⁹

Paternity leave juga disebut dengan istilah *parental leave* karena cuti ini dapat diambil oleh ayah dan ibu pekerja secara bersamaan. Program *parental leave* sendiri mulai diperkenalkan di Hongaria pada tahun 1967 dan Swedia pada tahun 1974. Hal ini menandakan peran pekerja laki-laki sebagai orang tua secara resmi diakui. Peran orang tua, ayah maupun ibu dibutuhkan, salah satunya dalam waktu bersama dengan anak-anaknya. Cuti pada periode melahirkan bukan hanya penting bagi ibu, melainkan juga bagi ayah dikarenakan ayah memiliki peran penting untuk turut serta dalam pengasuhan anak. Sesuai dengan tujuan *paternity leave* yaitu memberikan kesempatan kepada suami untuk dapat membantu istrinya sebelum dan sesudah melahirkan. Disamping itu, *paternity leave* memiliki manfaat agar anak yang baru lahir memiliki kedekatan (*bonding attachment*) yang kuat dengan orangtuanya.¹⁰

2. Peran Ayah bagi Keluarga

Pada masyarakat tradisional, pendidik utama dalam keluarga dibebankan kepada ibu. Sedangkan, peran ayah lebih dikenal sebagai penanggung jawab roda ekonomi keluarga. Dalam sebuah keluarga, ayah selain berperan sebagai pemimpin, juga mempunyai peranan penting dalam membina dan mendidik seluruh anggota keluarganya, yaitu istri dan anak-anaknya. Lamb membagi keterlibatan ayah dalam 3 komponen yaitu:¹¹ 1. Paternal engagement: pengasuhan yang melibatkan interaksi langsung antara ayah dan anaknya, misalnya lewat bermain, mengajari sesuatu, atau aktivitas santai lainnya. 2. Aksesibilitas atau ketersediaan berinteraksi dengan anak pada saat dibutuhkan saja. Hal ini lebih bersifat temporal. 3. Tanggung jawab dan peran dalam hal menyusun rencana pengasuhan bagi anak. Pada komponen ini ayah tidak terlibat dalam pengasuhan (interaksi) dengan anaknya. Selain itu, keterlibatan ayah dalam keluarga menurut Lamb, Pleck, Charnov, dan Levine terbagi menjadi tiga dimensi, yaitu:¹²

- a. *Paternal engagement*, yaitu pengasuhan secara langsung, interaksi satu lawan satu dengan anak, mempunyai waktu untuk bersantai atau bermain. Contoh kegiatannya seperti memberi makan, mengenakan baju, berbincang, bermain, mengerjakan PR, dll.
- b. *Paternal accessibility*, yaitu bentuk keterlibatan yang lebih rendah, seperti orangtua ada di dekat anak tetapi tidak berinteraksi secara langsung dengan anak.

⁹ Elisabeth Håkansson,,,,, 'Paternity Leave as a Human Right', *Master thesis*, Faculty of Law University of Lund, Sweden, 2008, hlm. 14.

¹⁰ Dewi Ariyani, "Paternity Leave (Cuti Ayah): Apa, Bagaimana, dan Untuk Apa?", *Jurnal Studi Islam Gender dan Anak*, Volume 12, Nomor 02, 2017, hlm. 354.

¹¹ Farida Hidayati, Dian Veronika Sakti Kaloeti, Karyono, "Peran Ayah dalam Pengasuhan Anak", *Jurnal Psikologi Undip* Vol.9 No.1 April 2011, hlm.2

¹² Sri Muliati Abdullah, "Keterlibatan Ayah dalam Pengasuhan Anak (Paternal Involvement): Sebuah Tinjauan Teoritis", hlm.2

- c. *Paternal responsibility*, yaitu keterlibatan yang mencakup tanggungjawab dalam hal perencanaan, pengambilan keputusan dan pengaturan.

Ayah sebagai kepala keluarga yang berkewajiban mencari nafkah di luar rumah, kerap kali tak dapat menemani perkembangan anaknya, terutama di saat pertama kelahiran anaknya. Berdasarkan studi *University College London*, ayah baru mulai membangun kedekatan dengan anak, mayoritas ketika anak sudah mencapai usia pubertas. Padahal, kedekatan antara ayah dan anak harus dimulai sejak dini, terutama saat bayi berusia 0-3 tahun. Hal ini dikarenakan, jika ayah telah berperan aktif sejak usia tersebut banyak manfaat yang bisa didapat, diantaranya:¹³

- a. Meningkatkan kreativitas anak. Menurut penelitian di Inggris, anak yang memiliki hubungan dekat dengan ayahnya sejak usia 9 bulan cenderung menjadi lebih aktif dan memiliki kreativitas yang lebih tinggi setelah menginjak usia 5 tahun.
- b. Kontrol emosi lebih baik. Anak yang tumbuh dan berkembang dengan dukungan aktif ayah, akan memiliki kontrol emosi lebih baik, yang akan sangat membantu kepribadian dan jiwa sosial anak saat beranjak dewasa nanti.
- c. Mengasah psikologi. Tindakan-tindakan ayah dalam mendukung tumbuh kembang anak seperti menggendong atau bermain bersamanya dapat mendorong anak lebih kreatif dan mengasah perkembangan psikologi anak menjadi lebih baik.
- d. Membentuk inisiatif anak. Peran ayah dalam mengasuh anak sejak usia dini dapat membantu menumbuhkan inisiatif anak terhadap lingkungan, mengasah kemampuan sosial anak, serta membuat anak lebih mudah beradaptasi dengan lingkungan baru.

Selain itu, menurut William Sallenbach kehadiran ayah juga dibutuhkan pada periode prenatal atau par kelahiran. Ini merupakan masa kritis bagi perkembangan fisik, emosi, dan mental bayi. Pada masa ini, mulai terbentuk kedekatan antara bayi dan orang tua dengan konsekuensi yang akan berdampak panjang, terutama yang berkaitan dengan kemampuan dan kecerdasan bayi dalam kandungan. Pada masa prenatal ini, setidaknya memiliki 6 ciri penting, diantaranya yaitu: 1) terjadinya pembauran sifat-sifat yang diturunkan oleh kedua orang tua janin, 2) pengaruh kondisi-kondisi dalam tubuh ibu, 3) kepastian jenis kelamin, 4) pertumbuhan cepat, 5) mengandung banyak bahaya fisik dan psikis, dan 6) membentuk sikap-sikap yang baru diciptakan.¹⁴

Selanjutnya, pentingnya peran ayah bagi istri yang melahirkan, salah satunya dapat mencegah postpartum blues (baby blues). Baby blues merupakan kemurungan setelah melahirkan yang muncul sekitar hari kedua sampai dua minggu masa nifas. Gejala baby blues yang sering muncul antara lain cemas tanpa sebab, menangis tanpa sebab, tidak sabar, tidak percaya diri, sensitif, mudah tersinggung, merasa kesepian,

¹³ "Peran Ayah dalam Tumbuh Kembang Bayi" terdapat dalam

<https://www.zwitsal.co.id/momen-pertama/cara-sederhana-ayah-mendukung-tumbuh-kembangbayi>

Diakses tanggal 21 September 2021 pukul 08.17 WIB

¹⁴ Wahyu Aprilia, "Perkembangan Pada Masa Prenatal dan Kelahiran", *Ya Bunayya: Jurnal Pendidikan Anak Usia Dini*, Edisi Vol.4 No.1, Mei 2020, hlm. 41.

dan merasa kurang menyayangi bayinya.¹⁵ Pada keadaan seperti ini, dukungan suami sangat dibutuhkan, dan akan dapat menentramkan hati istri. Suami harus memberikan perhatian yang lebih besar pada istri dibandingkan dengan sebelumnya.¹⁶

Di sisi lain, ayah juga memiliki peran yang penting dalam pemberian ASI. Ayah dapat berperan aktif dalam pemberian ASI dengan memberikan dukungan secara emosional dan bantuan yang praktis. Hal ini dilakukan agar ibu merasa percaya diri dan ayah memiliki andil yang cukup dalam proses menjaga bayinya.¹⁷ Inilah mengapa cuti kelahiran atau *paternity leave* sangat penting bagi para pekerja laki-laki yang akan menjadi ayah. Sosoknya sangat dibutuhkan baik bagi istri yang melahirkan maupun anaknya dilahirkan. Tanpa adanya sosok suami yang menemani istri dan anaknya saat melahirkan, dapat menimbulkan resiko yang tidak diinginkan serta berdampak kurang baik bagi bayinya.

3. Paternity leave bagi Hak Pekerja dan Stabilitas Perusahaan.

Adanya praktek *paternity leave*, tidak hanya berdampak baik bagi para pekerja dan keluarganya, melainkan juga bagi stabilitas perusahaan. Beberapa diantaranya, yaitu:¹⁸ *Pertama*, *paternity leave* adalah wujud nyata keberpihakan dan dukungan pemerintah dalam program Pengarusutamaan Gender (PUG). Hal ini juga memberikan akses dan kesempatan yang sama antara kaum wanita dengan kaum pria, salah satunya dengan diberikan *paternity leave* bagi pekerja pria untuk menemani istrinya melahirkan sebagai wujud rasa keadilan bagi mereka sebagai pekerja. *Kedua*, *paternity leave* dapat meningkatkan kinerja para pekerja pria. Hal ini dianggap sebagai wujud keadilan dan dukungan perusahaan/institusi terhadap hak para pekerjanya. Ketika cuti melahirkan dapat diberikan kepada pekerja wanita, maka pemberian *paternity leave* kepada pekerja pria adalah salah satu wujud keadilan yang wajar diterima. Dengan demikian, rasa keadilan yang diberikan kepada para pekerja diharapkan mendorong semangat dan meningkatkan kinerja mereka, sehingga dapat berdampak baik bagi perusahaan dan stabilitas negara.

Contoh konkretnya, berdasarkan pada penelitian di PT Unilever yang menetapkan kebijakan perpanjangan *paternity leave* dari 5 hari sampai 3 minggu, mengindikasikan bahwa ada keterkaitan antara *paternity leave* yang diambil oleh pekerja laki-laki dengan perkembangan anak. Anak dapat merasakan manfaat dari kedekatannya dengan ayah di usia dini, sehingga akan tumbuh dengan lebih baik secara fisik, mental maupun emosional. Sedangkan, ayah yang terlibat lebih banyak dengan anaknya cenderung lebih bahagia dan merasakan kepuasan yang lebih tinggi

¹⁵ Dian Nurafifah, "Ayah Asi (*Breastfeeding Father*) Terhadap Kejadian *Postpartum Blues*", *Rakernas AIPKEMA "Temu Ilmiah Hasil Penelitian dan Pengabdian Masyarakat*, 2016, hlm.78

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Nuraini Wahida, "Hubungan Peran Ayah ASI (*Breastfeeding Father*) dengan Kecemasan Ibu Post partum Berdasarkan Pendekatan Teori Model Adaptasi Roy (di Desa Polaman Kecamatan Dampit Kabupaten Malang)", Desember 2017, hlm. 5

¹⁸ Siti Aisyah, "Pentingnya Cuti bagi Pekerja Pria untuk Mendampingi Istri Melahirkan", terdapat dalam <https://kumparan.com/siti-aisyah/pentingkah-paternity-leave-1521187356062/4>, diakses tanggal 22 September 2021 pukul 22.20

dalam kehidupan pribadi dan profesionalnya. Adapun, bagi sang ibu akan menikmati kesejahteraan lebih baik dan memiliki prospek karir yang lebih cerah.¹⁹

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa pemberlakuan *paternity leave* ini dapat memberikan banyak manfaat, baik bagi pekerja itu sendiri maupun keluarganya. Serta bagi dampaknya bagi perusahaan, para pekerja dapat bekerja dengan lebih baik dan profesional, karena telah mendapatkan kesejahteraan dan kebahagiaan yang cukup, atas pemenuhan haknya sebagai pekerja.

Konsep pengaturan *paternity leave* bagi kesejahteraan hak pekerja Indonesia

1. Regulasi *Paternity leave* di Indonesia

Regulasi yang mengatur terkait hak cuti orang tua pada dasarnya dituangkan dalam Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang diubah dalam Pasal 81 angka 23 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang menyatakan bahwa cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b yang wajib diberikan kepada pekerja/buruh, yaitu berupa cuti tahunan, paling sedikit 12 hari kerja setelah pekerja/buruh yang bersangkutan bekerja selama 12 bulan secara terus menerus. Adapun ketentuan cuti hamil dalam UU Ketenagakerjaan sebagaimana dimaksudkan untuk ibu atau pekerja wanita.²⁰

Sedangkan dijelaskan dalam UU Ketenagakerjaan pasal 94 ayat 4 huruf E, untuk pekerja laki-laki berhak mendapatkan cuti melahirkan selama dua hari untuk menemani istri yang melahirkan. Selain itu, jika seorang pekerja ingin mengasuh anak maka pekerja tersebut dapat mengambil hak cuti tahunannya. Kebijakan tersebut memberikan dampak yang cukup serius guna perkembangan seorang anak. Dimana seharusnya peran ayah menjadi penting saat melahirkan dan juga dalam mendukung ibu pada masa pra melahirkan dan pasca melahirkan hingga tumbuh kembang seorang anak.²¹

Berbeda dengan kebijakan cuti ayah bagi para pekerja swasta yang mana mengacu pada UU Ketenagakerjaan, Pegawai Negeri Sipil memiliki kebijakan tersendiri terkait cuti bagi PNS (laki-laki). Kebijakan tersebut berupa cuti hamil untuk ayah, yang mana diatur dalam Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor 24 Tahun 2017, cuti hamil untuk ayah tersebut masuk dalam kategori alasan penting cuti. dalam hal ini, PNS dengan alasan penting maka bersangkutan tetap mendapatkan penghasilan yang sesuai. Perbedaan antara pekerja swasta dan pegawai negeri dalam hak cuti ayah tersebut membuktikan bahwa pemerintah tidak

¹⁹ “Unilever Perpanjang *Paternity Leave* Hingga 3 Minggu untuk Pegawainya”, terdapat dalam <https://www.unilever.co.id/news/press-releases/2018/paternity-leave-2018.html>, diakses tanggal 22 September 2021 pukul 22.47

²⁰ “Adakah Cuti Mengasuh Anak untuk pekerja Pria ?” terdapat dalam <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4f9e4e622a9bd/adakah-cuti-mengasuh-anakuntuk-pekerja-pria>

Diakses tanggal 21 September 2021 pukul 11.30 WIB

²¹ Angga Sisca Rahadian, dkk, “*Paternity Leave: A Potential Policy for Improving Child Health*”, *Advances in Health Sciences Research*, Volume 22, Nomor 00, 2019, hlm. 171.

konsisten dalam memandang pentingnya peran ayah bagi istri yang akan melahirkan berdasarkan status pekerjaan seseorang.²²

2. Komparasi Pengaturan *Paternity leave* di beberapa Negara.

Dalam pembahasan ini, langkah pertama yang akan dilakukan penulis adalah melakukan *study comparative* dengan beberapa negara relevan terkait dengan pengaturan *paternity leave*. Menurut hasil riset yang dirilis ILO, laki-laki yang bertanggung jawab terhadap keluarga berkaitan erat dengan tumbuh kembang anak. Di sisi lain, cuti ayah pun berdampak secara positif bagi persamaan gender di rumah. Dengan melibatkan diri dalam pengasuhan anak disertai dengan adanya kebebasan dari tuntutan kerja, memberikan ruang bagi ayah untuk mengembangkan kemampuan parenting dan menjadikan mereka lebih aktif dalam aktivitas *co-parenting*. Terdapat beragam persyaratan yang harus dipenuhi oleh pekerja laki-laki ketika akan mengajukan *paternity leave*. Persyaratan tersebut bergantung pada kebijakan masing-masing negara, atau berdasar kebijakan yang disepakati antara perusahaan dan pekerja.

Singapura contohnya, mereka memiliki kebijakan khusus bagi warga negaranya terkait *paternity leave*. Dalam mengajukan *paternity leave* tersebut negara Singapura akan memberikan tunjangan penuh dari pemerintah, apabila yang mengajukan memenuhi persyaratan sebagai berikut:²³

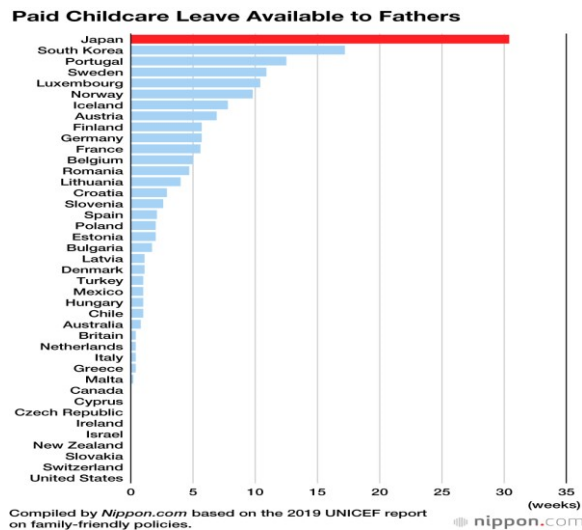
1. Anak berkewarganegaraan Singapura.
2. Telah menikah secara resmi dengan calon ibu yang akan melahirkan.
3. Untuk pekerja: minimal telah bekerja terus menerus selama 3 bulan sebelum kelahiran anak.
4. Untuk wiraswasta: minimal telah menekuni usaha selama 3 bulan sebelum kelahiran anak dan berpotensi kehilangan penghasilan selama cuti ayah.

Berdasarkan laporan UNICEF yang dimuat oleh salah satu media Jepang yang berjudul "*Japan Has the Best Paternity leave System, But Who's Using It?*" setidaknya memuat hal-hal sebagai berikut ini:²⁴

²² *Ibid.*

²³ Dwi Aryani, "Paternity Leave (Cuti Ayah)", terdapat dalam <https://docplayer.info/111444155-Dewi-aryani-paternity-leave-cuti-ayah-apa-bagaimana-danuntuk-apa.html> diakses pada 20 September 2021

²⁴ "Japan Has the Best Paternity Leave System, But Who's Using It?" <https://www.nippon.com/en/japan-data/h00500/japan-has-the-best-paternity-leave-system-butwho%E2%80%99s-using-it.html> diakses pada 20 September 2021.



Sumber: Nippon.com

Gambar 1. Data tentang Cuti Pengasuhan Anak Berbayar yang Tersedia untuk Ayah

Data tersebut memberikan fakta bahwa Jepang, memiliki peraturan yang cukup sempurna mengenai *paternity leave* sebagai berikut:²⁵

“Japan scored highest for its paternity leave in a UNICEF report, with a calculated 30.4 weeks of paid leave, ahead of South Korea with 17.2, and Portugal with 12.5. Theoretically, this adds up to more than six months, but the reality is that very few working fathers take it. The report was created by Innocenti, the UNICEF group that examines issues related to child rights and their advancement. It examined 41 OECD and EU countries and their situations in 2016, ranking them for their familyfriendly policies. Included were paid parental leave, as well as preschool education and childcare services. While Japan did not place in the overall family-friendly ranking due to insufficient comparative data, it scored the highest for its paternity leave system. (The figure is based on the total number of weeks of leave multiplied by the percentage payment rate for a father receiving average earnings for that country.) Yet only 5% of Japanese fathers took any paternity leave at all in 2017. Fathers in South Korea also made little use of the system with only one in six doing so. Even compared to this though, Japan's rate was much lower.”

Adapun regulasi khusus yang mengatur tentang cuti orang tua di Islandia, yang mana dua tujuan utama yang dinyatakan dalam Undang-Undang Cuti Orang Tua tersebut adalah untuk memastikan bahwa kedua orang tua memiliki kesempatan untuk menghabiskan waktu bersama anak-anak dan memungkinkan kedua orang tua untuk mengkoordinasikan kehidupan pribadi dan karir profesional. Pada umumnya, regulasi lebih mendominankan pada hak-hak pekerja perempuan sebagai tenaga kerja. Beberapa anggota kongres Islandia tersebut mencatat bahwa mereka mengharapkan Undang-Undang untuk berkontribusi pada kesetaraan upah gender. Karakteristik utama dari Undang-Undang Cuti Orang Tua di Islandia adalah sebagai berikut :²⁶

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Bjorn Thorn Arnarson dan Aparna Mitra, “The Paternity Leave Act in Iceland: implications for gender equality in the labour market”, *Routledge*, Volume 17, Nomor 07, 2010, hlm. 678.

- a. Berdasarkan undang-undang baru, perempuan berhak untuk cuti hamil 3 bulan, sedangkan laki-laki memiliki hak independen untuk cuti ayah 3 bulan. Ini ditambah dengan hak bersama tiga bulan tambahan, yang dapat dibagi orang tua antara mereka sendiri.
- b. Hak independen ayah untuk menjadi ayah cuti meningkat 1 bulan setiap tahun, yaitu 1 bulan di tahun 2001, 2 bulan di tahun 2002 dan 3 bulan sejak tahun 2003.
- c. Pasangan yang memutuskan untuk mengadopsi anak menerima penuh manfaat cuti orang tua.
- d. Dana khusus, Dana Cuti Orang Tua, telah ditetapkan oleh pemerintah untuk mengawasi pembiayaan dan pembayaran kepada orang tua. Dana dibiayai sebagian dengan pembayaran asuransi dari pemberi kerja serta dana pemerintah.
- e. Peserta aktif di pasar tenaga kerja adalah berhak atas pembayaran 80% dari gaji rata-rata mereka dalam 12 bulan sebelum melahirkan. Dana diasuransikan bahwa penerima tidak akan menerima kurang dari jumlah minimum tertentu dan tidak ada jumlah maksimum terlepas dari gaji. Karyawan perlu bekerja antara 50 dan 100 % per bulan standar minggu kerja 40 jam agar memenuhi syarat untuk pembayaran penuh. Pembayaran minimum adalah 91.200 ISK atau sekitar \$1407 per bulan.
- f. Penerima cuti orang tua menerima peningkatan perlindungan dari tindakan melanggar hukum dari atasan. Orang tua diberikan hak untuk membagi cuti orang tua ke dalam periode yang lebih pendek atau mengurangi jam kerja mereka jika kesepakatan dapat dicapai dengan atasan mereka. Jika tidak, orang tua selalu berhak untuk mengambil cuti mereka tanpa gangguan selama periode penuh waktu yang diizinkan. Cuti bisa diambil kapan saja selama periode 18 bulan setelah melahirkan atau adopsi seorang anak.
- g. Pengusaha wajib mengubah kondisi kerja mereka untuk menciptakan lingkungan kerja yang aman bagi ibu baru atau ibu menyusui. Dan juga memberikan perlindungan kepada orang tua dari pemutusan hubungan kerja selama atau menunggu cuti orang tua.
- h. Orang tua diperbolehkan untuk memakan waktu hingga 13 minggu cuti orang tua yang tidak dibayar sampai anak mereka mencapai usia 8 tahun. Ini adalah cuti tambahan, tidak terkait dengan cuti umum orang tua.

Mereka yang berada di luar pasar tenaga kerja atau bekerja lebih sedikit dari 25% per bulan dari standar 40 jam kerja seminggu, yaitu 10 jam seminggu, berhak atas hibah 40.409 ISK setara dengan \$621. Dalam konteks Indonesia, maka sudah seharusnya mengatur ulang terkait dengan *paternity leave* secara jelas dan tegas. baik pengaturan ulang mengenai hari cuti hingga secara rinci mengatur mengenai upah.

Penutup

Paternity leave yang merupakan cuti kepada pekerja laki-laki untuk mendapatkan akses penuh dalam merawat anak yang baru lahir. Cuti ayah nyatanya memberikan dampak yang positif bagi keluarga, terutama bagi kesuksesan tumbuh kembang anak.

Seiring perkembangan waktu, peraturan tentang cuti ayah semakin membaik. Di Indonesia sendiri, pekerja laki-laki diberikan hak untuk mengambil cuti ayah ketika istrinya melahirkan. Sesuai ketentuan UU tentang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003, cuti ayah diberikan selama 2 hari dengan pembayaran upah penuh. Namun perlu untuk dilakukannya revisi mengenai pengaturan tersebut terutama jika berkaca pada negara lain yang secara eksplisit mengatur tentang *paternity leave* baik deri segi lamanya cuti hingga besaran upah yang akan diberikan.

Daftar Pustaka

Buku

Pasek, I Made, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta, 2017.

Hasil Penelitian/ Tugas Akhir

Elisabeth, Håkansson,,,,, *“Paternity leave as a Human Right”*, *Master thesis*, Faculty of Law University of Lund, Sweden, 2008.

Artikel Jurnal

Angga Sisca Rahadian, dkk, *“Paternity leave: A Potential Policy for Improving Child Health”*, *Advances in Health Sciences Research*, Volume 22, Nomor 00, 2019.

Bjorn Thorn, Arnarson, dkk, *“The Paternity leave Act in Iceland: implications for gender equality in the labour market”*, *Routledge*, Volume 17, Nomor 07, 2010.

Dewi, Ariyani, *“Paternity leave (Cuti Ayah): Apa, Bagaimana, dan Untuk Apa?”*, *Jurnal Studi Islam Gender dan Anak*, Volume 12, Nomor 02, 2017.

Dian, Nurafifah, *“Ayah Asi (Breastfeeding Father) Terhadap Kejadian Postpartum Blues”*, *Rakernas AIPKEMA “Temu Ilmiah Hasil Penelitian dan Pengabdian Masyarakat*, 2016.

Elly, Marlina, *“Psikologi Keluarga dan Pengasuhan: Pentingnya Ayah Sebagai Figur Keluarga”*, *Irsyad*, Volume 01 Nomor 01, Juli-Desember 2008.

Farida, Hidayati, dkk, *“Peran Ayah dalam Pengasuhan Anak”*, *Jurnal Psikologi Undip*, Volume 09, Nomor 01, April 2011

Nuraini, Wahida, *“Hubungan Peran Ayah ASI (Breastfeeding Father) dengan Kecemasan Ibu Post partum Berdasarkan Pendekatan Teori Model Adaptasi Roy (di Desa Polaman Kecamatan Dampit Kabupaten Malang)”*, Desember 2017.

Sri Muliati, Abdullah, *“Keterlibatan Ayah dalam Pengasuhan Anak (Paternal Involvement): Sebuah Tinjauan Teoritis”*, Februari 2009.

Wahyu, Aprilia, *“Perkembangan Pada Masa Prenatal dan Kelahiran”*, Ya Bunayya: *Jurnal Pendidikan Anak Usia Dini*, Volume 04 Nomor 1, Mei 2020.

Internet

“Adakah Cuti Mengasuh Anak untuk pekerja Pria ?”,

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/1t4f9e4e622a9bd/adakah-cuti-mengasuh-anak-untuk-pekerja-pria> , diakses tanggal 21 September 2021.

“Aturan Hak Cuti Melahirkan bagi Suami di Indonesia”,

<https://employers.glints.id/resources/cuti-melahirkan-untuk-suami/> diakses tanggal 21 September 2021.

Dwi, Aryani, "Paternity leave (Cuti Ayah)", <https://docplayer.info/111444155Dewi-ariyani-paternity-leave-cuti-ayah-apa-bagaimana-dan-untukapa.html> diakses pada 20 September 2021.

"Japan Has the Best Paternity leave System, But Who's Using It?" terdapat dalam <https://www.nippon.com/en/japan-data/h00500/japan-has-the-bestpaternity-leave-system-but-who%E2%80%99s-using-it.html> diakses pada 20 September 2021.

"Pentingnya Cuti Paternitas untuk Ayah",

<https://mediaindonesia.com/weekend/383572/pentingnya-cuti-paternitasuntuk-ayah> diakses pada tanggal 21 September 2021.

"Peran Ayah dalam Tumbuh Kembang Bayi", <https://www.zwitsal.co.id/momenpertama/cara-sederhana-ayah-mendukung-tumbuh-kembang-bayi> diakses tanggal 21 September 2021

Siti, Aisyah, "Pentingnya Cuti bagi Pekerja Pria untuk Mendampingi Istri Melahirkan", <https://kumparan.com/siti-aisyah/pentingkah-paternityleave-1521187356062/4>, diakses tanggal 22 September 2021.

"Unilever Perpanjang Paternity leave Hingga 3 Minggu untuk Pegawainya", <https://www.unilever.co.id/news/press-releases/2018/paternity-leave2018.html>, diakses tanggal 22 September 2021.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang diubah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor 24 Tahun 2017

Penerapan *E-government* dalam Upaya Mewujudkan Perlindungan di Bidang Ketenagakerjaan

Dresdiando Samodra¹

Abstract

Problems related to employment from year to year make the parties provide an assessment. E-government provides an opportunity to improve the quality of government in the form of increasing efficiency through new services and an increase in global information infrastructure. The government bureaucracy can develop the use of information and communication technology related to the work process, the interaction between the government and its citizens becomes simpler and easier. Researchers will conduct research related to the digitalization program related to labor law protection. The research method used by the researcher is juridical-normative where all data obtained through fact-finding with the right interpretation are then carried out comparatively with laws and theories regarding employment. The results obtained are that e-government provides an opportunity to improve the quality of government in the form of increasing efficiency through new services and an increase in global information infrastructure. The government bureaucracy can develop the use of information and communication technology related to the work process, the interaction between the government and its citizens becomes simpler and easier.

Keywords: Labor Complaints, Online-Based Services, E-government

Abstrak

Problematika terkait ketenagakerjaan dari tahun ke tahun membuat para pihak memberikan penilaian. E-government memberikan kesempatan untuk meningkatkan kualitas pemerintahan yaitu berupa peningkatan efisiensi melalui layanan-layanan baru dan adanya peningkatan terhadap global information infrastructure. Birokrasi pemerintah dapat melakukan pengembangan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi terkait dengan proses kerja, interaksi antara pemerintah dengan warganya menjadi lebih sederhana dan mudah. Peneliti akan melakukan penelitian terkait dengan program digitalisasi terkait perlindungan hukum ketenagakerjaan. Metode penelitian yang digunakan peneliti yaitu yuridis-normatif dimana keseluruhan data yang diperoleh melalui pencari fakta dengan interpretasi yang tepat kemudian dilakukan komparatif dengan undang-undang serta teori mengenai ketenagakerjaan. Hasil penelitian yang diperoleh adalah bahwa e-government memberikan kesempatan untuk meningkatkan kualitas pemerintahan yaitu berupa peningkatan efisiensi melalui layanan-layanan baru dan adanya peningkatan terhadap global information infrastructure. Birokrasi pemerintah dapat melakukan pengembangan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi terkait dengan proses kerja, interaksi antara pemerintah dengan warganya menjadi lebih sederhana dan mudah.

Katakunci: Pengaduan Tenaga Kerja, Pelayanan Berbasis Online, Digitalisasi ketenagakerjaan

Pendahuluan

Problematika terkait ketenagakerjaan dari tahun ke tahun membuat para pihak memberikan penilaian. Permasalahan terkait tenaga kerja yang menimbulkan konflik pada buruh seperti kasus konflik perburuhan, kekerasan, penipuan, pemecatan secara sepihak, upah yang tidak sesuai standar semakin kompleks. Kasus tersebut mendapatkan perlindungan hak asasi tenaga kerja sebagaimana dalam undang-undang secara jelas memberikan perlindungan terhadap hak-hak pekerja. Timbulnya perbedaan pendapat atau pendapat terhadap pihak pengusaha dan pekerja membuat terjadinya perselisihan hubungan industrial yang bahkan sampai pada pemutusan hubungan kerja (PHK). Problematika terkait ketenagakerjaan tidak hanya bersifat perdata tetapi juga memiliki unsur pidana bahkan sampai pada aspek politik praktis.²

¹ Dresdiando Samodra, Magister Kenotariatan, Universitas Sebelas Maret, Email: dresdiandosamodra@gmail.com

²Aldiyansyah, Buruh dan Permasalahan Yang Tidak Kunjung Habis, Artikel Jawa Pos, 12 Februari 2017

Terjadinya perselisihan antara manusia merupakan hal yang biasa karena merupakan kodrat. Oleh karena itu hal yang paling penting dilakukan yaitu melakukan pencegahan atau memperkecil perselisihan terhadap para pihak. Perselisihan perburuhan juga terjadi akibat adanya wanprestasi yang dilakukan pihak buruh ataupun pengusaha. Keinginan dari salah satu pihak umumnya pekerja tidak selalu dapat dipenuhi oleh pihak pengusaha, demikian sebaliknya.³

Data yang diperoleh dari Tribunnews mengenai ketenagakerjaan bahwa untuk membantu menyelesaikan problematika dan juga penegakan hukum pada bidang ketenagakerjaan dibentuk desk kerja. Di Indonesia saat ini sudah terdapat 16 jumlah desk tenaga kerja pada tingkat kepolisian daerah. Desk tenaga kerja tidak hanya sebagai pusat pelayanan terpadu, akan tetapi memiliki peran sebagai forum inventarisir masalah ketenagakerjaan. Adanya desk tenaga kerja itu memberikan peluang terhadap keluhan terkait dengan tindak pidana dikarenakan selama aduan sulit untuk diberikan karena kurangnya akses.⁴

Hukum ketenagakerjaan mengatur hubungan kerja antara pekerja atau buruh dengan pengusaha, sehingga hal ini berarti mengatur setiap kepentingan orang. Pada dasarnya hubungan kerja antara pengusaha dengan buruh memuat ketentuan hak serta kewajiban masing-masing para pihak. Hak dan kewajiban selalu berada pada proses timbal balik, hal ini juga sama halnya dengan hubungan kerja yang tidak terlepas daripada perjanjian kerja. Hak dan kewajiban yang ditetapkan atau disepakati dalam perjanjian harus dilaksanakan sebaik-baiknya serta mengurangi konflik yang terjadi.⁵ Adanya perjanjian kerja maka terjalin hubungan kerja antara pemberi dan penerima kerja. Para pihak akan terikat ketentuan hukum mengenai syarat-syarat kerja, jaminan sosial, kesehatan dan keselamatan kerja, penyelesaian perselisihan dan pemutusan hubungan kerja.⁶

Implementasi norma ketenagakerjaan pada perusahaan merupakan tugas pokok atau utama daripada Dinas Tenaga Kerja (Disnakertrans). Setiap pengawas ketenagakerjaan akan melakukan pemeriksaan pada setiap perusahaan yang dilakukan secara berkala maupun aduan dari masyarakat. Penyelesaian masalah pengaduan ini merupakan faktor daripada kinerja Disnakertrans karena dalam pengambilan keputusan akan menentukan sebuah keputusan. Beberapa pelanggaran norma ketenagakerjaan yang terjadi seperti pemutusan hubungan kerja (PHK) yang dilakukan secara sepihak, gaji tidak dibayarkan, dan beberapa hak-hak kerja yang tidak dipenuhi oleh perusahaan seringkali menjadi aduan yang dikirimkan kepada Disnakertrans. Proses pengaduan dilakukan dalam bentuk surat dalam bentuk digital yaitu email ataupun chat. Hal ini berdampak

³ Joni Bambang, *Hukum Ketenagakerjaan*, Pustaka Setia, Bandung, 2013, hlm. 289

⁴ <https://www.google.com/amp/s/m.tribunnews.com/amp/nasional/2019/05/02/untuk-tampung-keluhan-buruh-desk-tenaga-kerja-dibentuk-di-kepolisian-daerah>, Kamis 2 Mei 2019, Pukul 02. 08 Wib

⁵ Suhartoyo, "Perlindungan Hukum Bagi Buruh Dalam Sistem Hukum Ketenagakerjaan Nasional", *Administrative Law & Governance*, Vol. 2 No. 2 Juni 2019, hlm. 3

⁶ Aloysius Umiyono dkk, *Asas-asas Hukum Perburuhan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 54

pada rekapitulasi surat yang semakin lambat karena jumlah surat mengenai pengaduan banyak.⁷

Kemudahan berkomunikasi membuat penyampaian pengaduan pelanggaran ketenagakerjaan semakin mudah. Surat dapat dikirimkan disertai gambar melalui media pesan berbasis online sehingga akan lebih mudah dan cepat mendapatkan tanggapan (*feedback*). Informasi yang diperoleh daripada pengaduan dimanfaatkan sebagai analisis kasus untuk dilakukan langkah pencegahan sehingga akan memberikan ketenangan dalam bekerja baik dari sisi pengusaha maupun pekerja.⁸

Secara teori bentuk perlindungan terhadap tenaga kerja dapat diklasifikasikan sebagai berikut: a) Perlindungan Ekonomis, merupakan imbalan ataupun penghasilan cukup memenuhi kebutuhan hidup para tenaga kerja, perlindungan ini biasa disebut dengan jaminan sosial; b) Perlindungan dari segi teknis, memberikan rasa aman kepada tenaga kerja daripada bahaya alat-alat kerja ketika melakukan aktivitas. Perlindungan ini biasa disebut dengan keselamatan kerja; c) Perlindungan dari segi sosial, memiliki tujuan untuk melindungi kesehatan para tenaga kerja atau biasa disebut dengan kesehatan kerja.⁹

Semangat daripada penggunaan *e-government* yaitu pengguna teknologi informasi sebagai alat bantu dan pemanfaatannya untuk memberikan pelayanan optimal dan efisiensi. *E-government* memberikan kesempatan untuk meningkatkan kualitas pemerintahan yaitu berupa peningkatan efisiensi melalui layanan-layanan baru dan adanya peningkatan terhadap *global information infrastructure*. Birokrasi pemerintah dapat melakukan pengembangan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi terkait dengan proses kerja, interaksi antara pemerintah dengan warganya menjadi lebih sederhana dan mudah. Penggunaan daripada teknologi informasi dan komunikasi juga mempersempit terjadinya *moral hazard* dalam interaksi para pihak.¹⁰

Birokrasi mampu mengenali kebutuhan masyarakat dengan cara menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta melakukan pengembangan terhadap program yang sesuai dengan kebutuhan termasuk didalamnya penataan organisasi pada sektor publik. Struktur organisasi yang panjang tidak hanya membuat lambat daripada proses kerja akan tetapi juga memberi dampak kegagalan birokrasi merespon dengan cepat masalah publik. Berdasarkan penjelasan pada pendahuluan, maka peneliti akan melakukan analisis model pelayanan public secara elektronik sebagai bentuk penerapan *e-governance*. Penelitian memilih judul paper "Sistem Digitalisasi Terkait Perlindungan Ketenagakerjaan"

⁷ Yan Puspitarani, Sukenda, Ari Purno Wahyu, Benny Yustim, Sunjana, "Pemodelan Digitalisasi Dan Visualisasi Pengaduan Ketenagakerjaan Menggunakan OCR, Feature Extraction Dan Business Intelligence, *Jurnal Ilmiah Teknologi Informasi Terapan*, Vol. 7 No.2 15 April 2021, hlm. 166

⁸ Yan Puspitarini, Yenie Syukriah, "Pemanfaatan Optical Character Recognition Dan Text Feature Extraction Untuk Membangun Basis Data Pengaduan Ketenagakerjaan", *Jurnal Resti*, Vol. 4 No.4 2020, hlm. 2

⁹ Zaenal Asyhadie, *Hukum Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Kerja*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 84

¹⁰ Dwiyanto, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2011, hlm. 181

Rumusan Masalah

Peneliti akan melakukan penelitian terkait dengan; Bagaimana model penerapan e-government dalam upaya mewujudkan perlindungan di bidang ketenagakerjaan?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan peneliti yaitu Yuridis-Normatif dimana keseluruhan data yang diperoleh melalui pencari fakta dengan interpretasi yang tepat kemudian dilakukan komparatif dengan undang-undang serta teori mengenai ketenagakerjaan. Metode pengumpulan data yang digunakan penulis yaitu dengan penelitian kepustakaan yaitu dengan cara mengumpulkan, mempelajari dan memahami data-data seperti undang-undang, majalah, karya ilmiah, internet, buku dan sumber lainnya.¹¹

Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Perlindungan Hukum

Hukum merupakan perintah-perintah dari orang yang memiliki kekuasaan untuk memerintah dan memaksakan perintahnya kepada orang lain.¹² Perlindungan hukum merupakan suatu tindakan untuk melindungi atau memberikan pertolongan kepada subjek hukum dengan menggunakan perangkat hukum.¹³ Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua yaitu: a) Perlindungan Hukum Preventif Perlindungan yang diberikan dengan tujuan untuk mencegah; b) Perlindungan hukum Represif, perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda atau ganti kerugian diberikan apabila terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran. sebelum terjadinya pelanggaran.¹⁴

Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Pada hakikatnya, terdapat dua bentuk perlindungan hukum yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif bersifat mencegah. Artinya, bahwa pemerintah yang didasarkan pada kekuasaan dan kebebasannya dalam bertindak menjadi lebih berhati-hati dalam mengambil tindakan dan keputusan. Perlindungan hukum preventif tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan agar dapat memberikan batasan-batasan yang bertujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran dalam hal melaksanakan kewajiban. Selanjutnya, perlindungan hukum represif merupakan perlindungan yang diberikan pada saat telah terjadi pelanggaran atas peraturan perundang-undangan dalam bentuk penyelesaian sengketa. Dalam

¹¹ I Made Pasek Diantha, *Metode Penelitian Hukum Normatif, Teori Metodologi Penelitian*, Prenada Media Group, Jakarta, 2017, hlm. 15

¹² Zainal Asikin, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, 2011, hlm. 10.

¹³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm.10.

¹⁴ Eli Wurua Dewi, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2015, hlm. 20.

penyelesaian sengketa tersebut kemudian terdapat pemberian sanksi yang merupakan perlindungan akhir dalam perlindungan hukum represif.

Pekerja merupakan salah satu subyek hukum yang berhak atas pengakuan terhadap hak-hak asasi manusianya yang dituangkan dalam bentuk peraturan atau kaidah yang dibuat oleh pemerintah sebagai pihak ketiga. Hal ini merupakan kewajiban pemerintah kaitannya dengan perlindungan hukum preventif untuk mengatur segala sesuatu hal yang berkaitan dengan hubungan antara pekerja dan pengusaha. Perlindungan pekerja dapat dilakukan baik dengan jalan memberikan tuntunan, maupun dengan jalan meningkatkan pengakuan hak-hak asasi manusia, perlindungan fisik dan teknis serta sosial dan ekonomi melalui norma yang berlaku dalam lingkungan kerja itu. Berkaitan dengan hal tersebut, Iman Soepomo membagi perlindungan pekerja ini menjadi 3 (tiga) macam yaitu:¹⁵

- a. Perlindungan ekonomis, yaitu suatu jenis perlindungan yang berkaitan dengan usaha-usaha untuk memberika kepada pekerja suatu penghasilan yang cukup memenuhi keperluan sehari-hari baginya beserta keluarganya, termasuk dalam hal pekerja tesebut tidak mampu bekerja karena sesuatu di luar kehendaknya. Perlindungan ini disebut dengan jaminan sosial;
- b. Perlindungan sosial, yaitu suatu perlindungan yang berkaitan dengan usaha kemasyarakatan, yang tujuannya memungkinkan pekerja itu mengenyam dan memperkembangkan prikehidupannya sebagai manusia pada umumnya, dan sebagai anggota masyarakat dan anggota keluarga; atau yang biasa disebut: kesehatan kerja;
- c. Perlindungan teknis, yaitu suatu jenis perlindungan yang berkaitan dengan usaha-usaha untuk menjaga pekerja dari bahaya kecelakaan yang dapat ditimbulkan oleh pesawat-pesawat atau alat kerja lainnya atau oleh bahan yang diolah atau dikerjakan perusahaan. Di dalam pembicaraan selanjutnya, perlindungan jenis ini disebut dengan keselamatan kerja.

Hukum Ketenagakerjaan mengatur hubungan kerja antara pekerja/buruh dengan pengusaha, yang berarti mengatur kepentingan orang perorangan. Hubungan kerja yang mengatur antara pekerja dan pengusaha pada dasarnya memuat hak dan kewajiban dari para pihak. Pengertian hak dan kewajiban selalu bersifat timbal balik antara satu dengan yang lain. Hak pekerja atau buruh merupakan kewajiban pengusaha. Demikian pula sebaliknya. Hubungan kerja tidak terlepas dari perjanjian kerja yang dibuat oleh para pihak. Dalam hukum Indonesia, ada yang menterjemahkan dengan perjanjian dan ada pula yang menterjemahkan dengan perikatan.¹⁶

Program Digitalisasi Terkait Perlindungan Hukum Ketenagakerjaan

Pada dasarnya setiap orang memiliki memiliki hak untuk mendapatkan pekerjaan sehingga mampu memenuhi kebutuhan hidupnya dan juga keluarga. Undang-undang Dasar 1945 Pasal 27 Ayat (2) menjelaskan bahwa "tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Pelayanan publik merupakan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat dan daerah untuk

¹⁵ Eli Wuria Dewi, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2015, hlm. 20.

¹⁶ Suhartoyo, "Perlindungan Hukum Bagi Buruh Dalam Sistem Hukum Ketenagakerjaan Nasional", *Administrative Law & Governance Journal*. Vol. 2 No. 2, June 2019.

kebutuhan para pihak berdasarkan undang-undang yang berlaku. Sedangkan *e-government* sendiri merupakan penggunaan teknologi informasi pada lembaga pemerintah atau lembaga publik. Tujuan daripada *e-government* yaitu hubungan tata pemerintahan menjadi lebih efektif, efisien, transparan dan produktif. *E-government* merupakan kunci sukses utama dalam menjamin keberhasilan digitalisasi pada sektor publik dengan pendekatan elemen sukses pengembangan seperti *support*, *capacity* dan *value*. *Element support* yaitu adanya dukungan berupa penyediaan kerangka *e-government* yang disepakati, alokasi sumber daya manusia, finansial. Tersedianya infrastruktur pendukung seperti regulasi yang jelas dan lembaga khusus menangani *e-government*. *Element capacity* yaitu berupa ketersediaan sumber daya, finansial yang cukup, ketersediaan infrastruktur teknologi informasi yang memadai dan ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan keahlian. *Element value* yaitu tersedianya aplikasi *e-government* yang benar memberikan manfaat signifikan dirasakan oleh masyarakat.

Proses pengaduan pekerja melalui Disnakertrans saat ini masih banyak dilakukan secara manual menggunakan jurnal dan kemudian dilakukan entry dengan komputer yang kelak menjadi arsip. Sistem yang ada di lapangan masih belum menggunakan digitalisasi dengan baik. Hal ini jelas tidak efektif bagi pelayanan karena akan membuat pekerja yang melakukan komplain harus menunggu waktu lama baik dalam proses pendataan dan penyidikan. Oleh karena itu perlu dilakukan pengembangan pelayanan berbasis digital.

Beberapa problematika yang sering ditemuinya adalah sebagai berikut: a) input data, proses ini merupakan penyampaian problematika tenaga kerja yang dilakukan oleh pekerja yang merasa tidak puas dengan kinerja perusahaan seperti adanya kekerasan, kelalaian dalam memberikan perlindungan kepada pekerja. Pada proses ini pekerja mengisi form pengaduan, lalu akan disampaikan kepada perusahaan. Setelah data disisi melalui sebuah form maka akan dilakukan langkah evaluasi dan akan diberikan penanganan sesuai dengan jenis masalah masing-masing lalu akan dilakukan seleksi pada setiap sesi-sesi bagian pengawasan. Semua data akan diarsip dan dibuatkan laporan untuk dievaluasi setiap bulan; b) pemrosesan penyimpanan data ke dalam Data base, penyimpanan laporan bertujuan agar bidang pengawasan dapat melakukan evaluasi terkait dengan tingkat kepuasan. Proses penyimpanan laporan dilakukan untuk pembuatan laporan bulanan kepada kepala bidang pengawasan. Sistem ini dapat membantu bagian pengawasan dalam menyelesaikan masalah yang disampaikan oleh pekerja; c) pada sistem lama masih menggunakan laporan secara manual yang didasarkan pada jurnal yang terkumpul. Sedangkan banyak pekerja yang ingin menyampaikan permasalahan terkait perusahaan, akan tetapi jarak dan waktu yang membuat pekerja sulit untuk datang ke kantor Disnakertrans.

Beberapa langkah yang dapat ditempuh oleh pihak Disnakertrans terkait dengan pengaduan pekerja yaitu dengan Analisis kebutuhan pengguna. Analisis ini memiliki tujuan untuk menyesuaikan aplikasi dengan kebutuhan pengguna yang akan memakai aplikasi tersebut. Pengguna dapat terbagi menjadi beberapa yaitu admin (pengelola data master), admin bidang pengawasan ketenagakerjaan (pengelolaan laporan, SPT), petugas pengawasan (pemeriksa lapangan), kepala bidanh pengawasan Ketenagakerjaan (pemilihan petugas pengawas), tenaga kerja dan serikat pekerja (melaporkan Pengaduan).

Pihak Disnakertrans dapat melakukan perencanaan kebutuhan sistem yang terdiri dari hardware (perangkat keras) dan software (perangkat lunak). Pihak Disnakertrans juga dapat menerapkan sistem development life cycle yang merupakan tahapan-tahapan pekerjaan oleh analis sistem dan programmer dalam membangun sistem informasi. System Development Programmer merupakan pendekatan bertajap untuk melakukan analisa dan membangun rancangan sistem dengan menggunakan siklus secara spesifik terhadap kegiatan pengguna.

Kesimpulan

Hukum ketenagakerjaan mengatur hubungan kerja antara pekerja atau buruh dengan pengusaha, sehingga hal ini berarti mengatur setiap kepentingan orang. Pada dasarnya hubungan kerja antara pengusaha dengan buruh memuat ketentuan hak serta kewajiban masing-masing para pihak. Hak dan kewajiban selalu berada pada proses timbal balik, hal ini juga sama halnya dengan hubungan kerja yang tidak terlepas daripada perjanjian kerja. Problematika terkait ketenagakerjaan dari tahun ke tahun membuat para pihak memberikan penilaian. *E-government* memberikan kesempatan untuk meningkatkan kualitas pemerintahan yaitu berupa peningkatan efisiensi melalui layanan-layanan baru dan adanya peningkatan terhadap global information infrastructure. Birokrasi pemerintah dapat melakukan pengembangan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi terkait dengan proses kerja, interaksi antara pemerintah dengan warganya menjadi lebih sederhana dan mudah. Beberapa problematika yang sering ditemuinya adalah sebagai berikut: a) input data, b) pemrosesan penyimpanan data ke dalam data base, c) pada sistem lama masih menggunakan laporan secara manual yang didasarkan pada jurnal yang terkumpul. Permasalahan terkait tenaga kerja yang menimbulkan konflik pada buruh seperti kasus konflik perburuhan, kekerasan, penipuan, pemecatan secara sepihak, upah yang tidak sesuai standar semakin kompleks. Kasus tersebut mendapatkan perlindungan hak asasi tenaga kerja sebagaimana dalam undang-undang secara jelas memberikan perlindungan terhadap hak-hak pekerja. Semangat daripada penggunaan *e-government* yaitu pengguna teknologi informasi sebagai alat bantu dan pemanfaatannya untuk memberikan pelayanan optimal dan efisiensi.

Daftar Pustaka

Buku

- Asyhadie, Zaenal, *Hukum Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Kerja*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.
- Asikin, Zainal, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, 2011.
- Bambang, Joni, *Hukum Ketenagakerjaan*, Pustaka Setia, Bandung, 2013.
- Dwiyanto, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2011.
- Diantha, I Made Pasek, *Metode Penelitian Hukum Normatif, Teori Metodologi Penelitian*, Prenada Media Group, Jakarta, 2017.
- Eli Wuria Dewi, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2015.

M. Hadjon, Philipus, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.

Suhartoyo, "Perlindungan Hukum Bagi Buruh Dalam Sistem Hukum Ketenagakerjaan Nasional", *Administrative Law & Governance*, Vol. 2 No. 2 Juni 2019.

Umiyono dkk, Aloysius, *Asas-asas Hukum Perburuhan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.

Jurnal

Puspitarani, Yan dan Sukenda dan Wahyu, Ari Purno dan Yustim, Benny, Sunjana, "Pemodelan Digitalisasi Dan Visualisasi Pengaduan Ketenagakerjaan Menggunakan OCR, Feature Extraction Dan Business Intelligience, *Jurnal Ilmiah Teknologi Informasi Terapan*, Vol. 7 No.2 15 April 2021.

Yan Puspitarini, Yenie Syukriah, "Pemanfaatan Optical Character Recognition Dan Text Feature Extraction Untuk Membangun Basis Data Pengaduan Ketenagakerjaan", *Jurnal Resti*, Vol. 4 No.4 2020.

Suhartoyo, "Perlindungan Hukum Bagi Buruh Dalam Sistem Hukum Ketenagakerjaan Nasional", *Administrative Law & Governance Journal*. Vol. 2 No. 2, June 2019.

Website

<https://www.google.com/amp/s/m.tribunnews.com/amp/nasional/2019/05/02/untuk-tampung-keluhan-buruh-desk-tenaga-kerja-dibentuk-di-kepolisian-daerah>, Kamis 2 Mei 2019, Pukul 02. 08 WIB.

Aldiyansyah, Buruh dan Permasalahan Yang Tidak Kunjung Habis, Artikel Jawa Pos, 12 Februari 2017.

Mekanisme Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Secara Online

Pandu Widya Pratama¹, Munawar Kholil², Jadmiko Anom Husodo³

Abstract

Revolution 4.0 has an impact on the arrangement and work system of the government bureaucracy, because the government bureaucracy is identical with the implementation of power to deal with changes in the work structure. This study aims to analyze related to the online industrial relations dispute settlement system from several available mechanisms based on applicable legal regulations. The research method used is a doctrinal approach related to the object of research, namely the online settlement of industrial relations disputes. The results obtained are that the mechanism for resolving labor disputes through online dispute resolution (ODR) is very necessary because this is the era of digitalization. The implementation of ODR has received legal protection from the Information and Electronic Transaction Law. However, ODR needs to be specifically regulated, self-regulation needs to be adopted from several existing rules.

Keywords: *Employment Disputes, Rules of Law, Settlement Throug Online*

Abstrak

Revolusi 4.0 berdampak pada penataan dan sistem kerja birokrasi pemerintahan, dikarenakan birokrasi pemerintahan identik dengan implementasi kekuasaan untuk menghadapi perubahan struktur kerja. Kasus terkait ketenagakerjaan yang terjadi di Sulawesi Selatan berjumlah 535 kasus pada tahun 2020. Jumlah tersebut terdiri dari 424 kasus dan pelanggaran norma kerja serta 115 perusahaan terlapor. Kasus terkait ketenagakerjaan yang terjadi di Tangerang berdasarkan data yang diperoleh Disnaker Tangerang berjumlah 326 kasus. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis terkait dengan sistem penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui online dari beberapa mekanisme yang tersedia berdasarkan peraturan hukum yang berlaku. Metode penelitian yang digunakan yaitu dengan pendekatan doktrinal terkait dengan objek penelitian yaitu mengenai penyelesaian perselisihan hubungan industrial secara online. Hasil penelitian yang diperoleh yaitu bahwa mekanisme penyelesaian sengketa ketenagakerjaan melalui online dispute resolution (ODR) sangat diperlukan dikarenakan saat ini adalah era digitalisasi. Implementasi daripada ODR sudah mendapatkan perlindungan hukum dari Undang-undang Informasi Dan Transaksi Elektronik. Akan tetapi ODR perlu diatur secara khusus, self regulation perlu mengadopsi dari beberapa aturan yang ada.

Katakunci: *Sengketa Ketenagakerjaan, Aturan Hukum, Penyelesaian Melalui Online*

Pendahuluan

Revolusi industri 4.0 mnejadi pemberi tanda berkembangnya adab ke-20 (*the beginning of 20th century*). Revolusi industri muncul sejalan dengan laju industri. Revolusi industri pertama dimulai dengan pengelolaan mekanisme tenaga air dan tenaga uap. Selanjutnya perkembangan revolusi industri ditandai dengan produksi massal, *assembly line*, dan listrik. Perkembangan revolusi industri yang ketifa ditandai dengan mekanismekomputer serta otomatisasi yang mengantarkan pada perkembangan pertumbuhan teknologi figital hingga sampai saat ini yaitu industri 4.0 atau yang lebih dikenal secara umum dengan mekanisme *cyber physical*.⁴

Revolusi 4.0 berdampak pada penataan dan sistem kerja birokrasi pemerintahan, dikarenakan birokrasi pemerintahan identik dengan implementasi kekuasaan untuk menghadapi perubahan struktur kerja. Pelayanan dan tata hubungan dengan rakyat

¹ Pandu Widya Pratama, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Email: panduwprtm@gmail.com

² Munawar Kholil, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Email: munawar.kholil@gmail.com

³ Jadmiko Anom Husodo, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, jadmikoanom@staff.uns.ac.id

⁴Riris Katharina, *Reformasi Birokrasi Indonesia Dan Revolusi Industri 4.0*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2019, hlm. 1.

tidak lagi cenderung kepada otoritas kekuasaan secara fisik, akan tetapi lebih kepada mekanisme digital sehingga memberikan kemudahan kepada para pihak yang bersangkutan.⁵Babak baru era digital ini membuat satu kesatuan sistem (sinergi |) baik dari aspek fisik, digital dan lain-lain dengan pemanfaatan terhadap kecerdasan buatan (*artificial intelligence*), robotika serta kemampuan belajar dari data (*machine learning*) terhadap manufaktur.⁶

Pemerintahan pada setiap negara mengalami tantangan terhadap era digitalisasi untuk memberikan dan meningkatkan kualitas pelayanan publik maupun pelayanan partisipasi aktif dalam efektifitas memberikan informasi kepada masyarakat.*Electronic Government (e-government)* atau pemerintahan yang berbasis digital memiliki peran yang fundamental untuk saat ini dalam mengambil sebuah keputusan. Sebelum adanya pemerintahan digital maka semua pelayanan administrasi diselesaikan dengan cara tradisional (*traditional government*) dan ciri khasnya yaitu dengan *paper-based administration*.⁷

Indonesia di era 4.0 saat ini membutuhkan perbaikan dari aspek Sumber Daya Manusia (SDM) dikarenakan era digital dituntut memiliki mobilitas tenaga kerja dengan mengikuti pola digital, Hal ini akan berdampak pada perbaikankualitas SDM dikarenakan kebutuhan yang mendesak.⁸ Peningkatan teknologi juga memberikan penguatan pada aspek produktivitas dan juga permintaan konsumen terhadap produk, jasas serta industri baru. Meningkatkan perusahaan dengan berbasis pada platform digital memberikan perluasan terhadap jangkauan sesama manusia.⁹ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan pada Pasal 50 menjelaskan bahwa hubungan kerja merupakan hubungan antara pengusaha dengan pekerja atau buruh. Hubungan kera merupakan hubungan pengusaha dengan pekerja atay buruh yang didasarkan atas perjanjian kerja dan memiliki unsur upah, pekerjaan maupun perintah. Hubungan kerja menjelaskan kedudukan para pihak baik dari sisi hak dan juga kewajiban pengusaha dan buruh.

Era digitalisasi atau revolusi industri 4.0 dimana hubungan antara pengusaha dengan buruh tidak lagi dalam konteks hubngan kerja tetapi berbentuk kemitraan. Pola hubungan kerja yang berkembang pesat dari waktu ke waktu berdampak pada pengupahan yang dibayar per-jam, hari, mingguan maupun bulanan. Dalam bentuk kemitraan ini juga memperhatikan basis keseimbangan dari para pihak seperti perjanjian kerja harus dibuat atas kesepakatan bersama, tetapi apabila dalam realita perjanjian hanya dibuat oleh sepihak saja maka Negara akan hadir untuk memberikan sanksi berdasarkan regulasi.

⁵*Ibid.*

⁶ L. Hadi Adha, Zaeni Asyhadie, Rahmawati Kusuma, "Digitalisasi Industri Dan Pengaruhnya Terhadap Ketenagakerjaan Dan Hubungan Kerja Di Indonesia", *Jurnal Kompilasi Hukum*, Vol. 5 No. 2, Desember 2020, hlm. 268.

⁷ Utama Andri, "Pelayanan Publik Digital", Materi Pelengkap Modul, Pusat Pendidikan Dan Pelatihan BPS, 2020, hlm. 1.

⁸ Emmy Febriani Thalib, "Implementasi Alih Teknologi Dan Keahlian Tenaga Kerja Asing Guna Meningkatkan Mutu Tenaga Kerja Indonesia (Analisa Perpres Nomor 20 Tahun 2018)", *Jurnal Hukum Saraswati*, Vol.1 No. 1, 2019, hlm. 92.

⁹L. Hadi Adha, Zaeni Asyhadie, *Op.Cit.*

Data dari Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Tangerang (Disnaker) mencatat terjadi perselisihan mengenai ketenagakerjaan yaitu berjumlah 567 kasus dari periode Januari hingga April 2021. Beberapa konflik terkait ketenagakerjaan yaitu perselisihan industrial, tutupnya perusahaan, adanya LSM yang campur tangan daripada perselisihan, dan banyaknya perusahaan yang tidak memberikan laporan kepada Disnaker mengenai lowongan pekerjaan serta mengenai tunggakan pembayaran THR pegawai.¹⁰

Beberapa kasus mengenai ketenagakerjaan terjadi di Kabupaten Tangerang. Data yang diperoleh dari Dinas Ketenagakerjaan Tangerang bahwa angka perselisihan ketenagakerjaan di wilayah tersebut yaitu berjumlah 567 kasus selama periode Januari hingga April 2021. Permasalahan ketenagakerjaan yang terjadi diantaranya mengenai perselisihan industrial, perusahaan yang tutup, LSM yang ikut berselisih dalam hubungan industrial, banyak perusahaan yang tidak melaporkan lowongan kerja kepada Disnaker dan tunggakan pembayaran THR tahun 2020.¹¹

Kehadiran revolusi industri keempat ini memberikan dampak positif maupun negative (pro dan kontra) dalam kehidupan masyarakat. Sebagian masyarakat memiliki penilaian bahwa kemajuan teknologi kecerdasan buatan (*artificial intelligence*) pada sektor industri adalah keniscayaan yang tidak dapat dihalangi. Akan tetapi disatu sisi kehadiran teknologi memberi ancaman pada aspek ketenagakerjaan dengan adanya pemutusan hubungan kerja (PHK) hingga menjadikan pengangguran massal.¹²

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan pada Pasal 1 angka 16 menjelaskan bahwa "hubungan industrial adalah suatu sistem hubungan yang terbentuk antara para pelaku dalam proses produksi barang atau jasa yang terdiri dari unsur pengusaha, pekerja atau buruh dan pemerintah yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945". Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial bahwa oerselisihan hubungan industrial yaitu perbedaan pendapat yang mengakibatkan pertentangan antara pengusaha atau gabungan pengusaha dengan pekerja atau buruh atau serikat kerja atau serikat buruh.

Mekanisme penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang diatur oleh Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial diantaranya adalah: a) perundingan Bipartit, yaitu perundingan antara pekerja atau buruh atau serikat pekerja atau serikat serikat buruh dengan pengusaha untuk menyelesaikan perselisihan hubungan industrial; b) mediasi, merupakan lembaga penyelesaian Perselisihan hak, kepentingan, pemutusan hubungan kerja dan perselisihan antara serikat pekerja atau serikat buruh dalam perusahaan melalui musyawarah dengan bantuan mediator; c) konsiliasi, merupakan penyelesaian perselisihan kepentingan, pemutusan hubungan kerja atau perselisihan antara serikat

¹⁰<https://www.republika.co.id/berita/qrncoa330/hingga-april-ada-567-kasus-perselisihan-ketenagakerjaan>, diakses Jum'at 16 April 2021, Pukul 14.55 WIB.

¹¹<https://www.google.com/amp/s/m.republika.co.id/amp/qrncoa330>, diakses Jum'at 16 April 2021, Pukul 14.55 Wib

¹² Utama Andri, *Op.Cit*

pekerja atau serikat buruh dalam perusahaan yang dibantu oleh konsiliator; d) arbitrase, merupakan suatu penyelesaian perselisihan kepentingan, perselisihan antara serikat pekerja atau serikat buruh dalam perusahaan diluar pengadilan hubungan industrial melalui kesepakatan tertulis dari para pihak yang berselisih untuk menyerahkan penyelesaian perselisihan kepada arbiter, putusannya mengikat para pihak dan bersifat final; e) pengadilan hubungan industrial, merupakan pengadilan khusus yang dibentuk di lingkungan pengadilan negeri yang berwenang memeriksa, mengadili dan memberi putusan terhadap perselisihan hubungan industrial. Peneliti memilih judul paper yaitu: "Mekanisme Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Secara Online".

Rumusan Masalah

Peneliti akan melakukan analisis terhadap; Bagaimana sistem penyelesaian perselisihan hubungan industrial dengan sistem *online* berdasarkan peraturan hukum yang berlaku?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan yaitu dengan pendekatan Doktrinal dimana hukum dikonsepsikan sebagai norma tertulis berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian yaitu mengenai penyelesaian perselisihan hubungan industrial secara online. Jenis penelitian yang digunakan peneliti yaitu deskriptif karena prosedur pemecahan masalah yang diselidiki menjelaskan subjek dan objek penelitian berdasarkan fakta yang diperoleh. Jenis data yang digunakan yaitu data sekunder yang diperoleh dari bahan pustaka seperti dokumen resmi, literatur dan lainnya. Pengumpulan data dengan cara kepustakaan terhadap literatur dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Analisis data dilakukan dengan cara deskriptif-kualitatif dimana menjelaskan hasil observasi yang diperoleh dari data sekunder dengan metode berpikir deduktif berdasarkan hal-hal bersifat umum dan ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.¹³

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Efektifitas Sistem Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Melalui Online Dari Beberapa Mekanisme Yang Tersedia Berdasarkan Peraturan Hukum Yang Berlaku

Kasus terkait ketenagakerjaan yang terjadi di Sulawesi Selatan berjumlah 535 kasus pada tahun 2020. Jumlah tersebut terdiri dari 424 kasus dan pelanggaran norma kerja serta 115 perusahaan terlapor. Disnaker Sulawesi Selatan menyelesaikan 85% dari kasus yang ada, 10% kasus yang terjadi tahun 2020 diselesaikan pada tahun 2021.¹⁴ Kasus terkait ketenagakerjaan yang terjadi di Tangerang berdasarkan data yang

¹³Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, Metode Penelitian Hukum, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2015, hlm. 17.

¹⁴<https://www.google.com/amp/s/m.antaranews.com/amp/berita/2132294/disnakertrans-sulsel-catat-535-kasus-ketenagakerjaan-di-2020>, diakses Sabtu 1 Mei 2021, pukul 00.34 wib

diperoleh Disnaker Tangerang berjumlah 326 kasus dimana sebabnya adalah kondisi pandemi virus covid-19. 326 kasus ini terjadi pada tahun 2020 dimana selesai sekitar 165 dengan anjuran dan 80 kasus selesai dengan perjanjian bersama.¹⁵

Efektivitas tidak dapat dipisahkan terhadap sebuah keberhasilan pada sebuah tugas maupun kebijakan. Efektivitas merupakan unsur utama atau pokok untuk mencapai suatu tujuan atau sasaran yang telah ditentukan pada setiap organisasi, kegiatan ataupun program.¹⁶ Efektivitas memiliki arti efektifnya pengaruh atau efek keberhasilan atau kemanjuran maupun kemujaraban. Hal ini berarti kata lain dari efektivitas yaitu tujuan yang telah direncanakan sebelumnya dapat tercapai atau dengan kata lain sasaran tercapai dengan sebuah proses kegiatan.¹⁷

Efektivitas hukum merupakan kesesuaian terhadap aturan hukum dan pelaksanaannya. Problematika efektivitas hukum memiliki keterkaitan yang erat pada penerapannya, pelaksanaannya dan juga pencegahan hukum dalam masyarakat. Demi tercapainya tujuan daripada hukum itu sendiri maka hal ini berarti hukum harus berlaku secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum diantaranya adalah sebagai berikut: a). Usaha menanamkan hukum dalam masyarakat yaitu seperti pemanfaatan tenaga manusia, alat-alat, organisasi dan menaati hukum; b). Reaksi masyarakat terhadap sistem nilai yang berlaku, hal ini berarti masyarakat menolak atau menentang hukum dikarenakan ketakutan pada aparat penegak hukum itu sendiri. Hukum ditaati apabila sesuai dengan nilai-nilai yang dianutnya; c). Jangka waktu penanaman hukum, hal ini berarti jangan waktu yang diterapkan diharapkan dapat memberikan hasil.¹⁸

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summon ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang substantive adalah keadilan.¹⁹ Menurut Immanuel Kant : “Hukum adalah keseluruhan syarat berkehendak bebas dari orang untuk dapat menyesuaikan dari dengan kehendak bebas dari orang lain, dengan mengikuti peraturan tentang kemerdekaan.”²⁰ Menurut Thomas Hobbes : “Hukum

¹⁵<https://www.google.com/amp/s/metro.tempo.co/amp/1445437/setahun-pandemi-covid-19-phk-di-kabupaten-tangerang-marak>, Rabu 24 Maret 2021, pukul 13.09 wib

¹⁶BAPPEDA Kota Yogyakarta, Efektivitas Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 64 Tahun 2013 Dalam Mewujudkan Ruang Terbuka Hijau Publik Kota Yogyakarta, hlm. 134.

¹⁷Ria Ayu Novita, Agung Basuki Prasetyo dan Suparno, “Efektivitas Pelaksanaan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 Tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian (Tanah Kering) Di Desa Bringin, Kecamatan Bayan, Kabupaten Purworejo, *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6 No. 2 2017, hlm. 4.

¹⁸*Ibid.*,

¹⁹ Dosminikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, PT. Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59

²⁰ Wawan Muhwan Hairri, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pustaka Setia, Bandung, 2012, hlm. 22

adalah perintah-perintah dari orang yang memiliki kekuasaan untuk memerintah dan memaksakan perintahnya kepada orang lain.”²¹

Beberapa kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan secara efektif diantaranya adalah sebagai berikut: a) kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini berarti dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi dapat tercapai; b) kejelasan strategi pencapaian tujuan, strategi merupakan upaya dalam mencapai sasaran; c) kejelasan daripada analisa dan perumusan kebijaksanaan, hal ini berarti bahwa setiap kebijakan harus mampu menjadi akomodasi daripada tujuan dengan usaha pelaksanaan kegiatan operasional; d) perencanaan yang tepat, mampu membuat rencana yang dikerjakan organisasi diwaktu yang akan datang; e) penjelasan penyusunan program yang tepat suatu rencana dalam program pelaksanaan sesuai dengan pedoman; f) tersedianya sarana dan prasarana, hal ini terkait dengan efektivitas program berupa kemampuan kerja secara produktif; g) pelaksanaan secara efektif dan efisien; h) sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik.

Penyelesaian Sengketa Secara *Online Dispute Resolution* (ODR)

ODR (*online Dispute Resolution*) merupakan perkembangan daripada ADR (*alternative dispute resolution*) atau alternatif penyelesaian sengketa. Sarana yang digunakan dalam ODR sangat banyak diantaranya dapat melalui penggunaan konferensi video (*video conference*), surat elektronik (*e-mail*), fitur obrolan (*chat feature*), sistem yang terotomatis (*automated system*) hingga kombinasi daripada fitur diatas. Jenis penyelesaiannya dapat dilakukan secara daring (*online settlement*), mediasi daring (*online mediation*), negosiasi daring (*online negotiation*), Arbitrase online (*online arbitration*).

Tingkat regional, ODR merupakan target keluaran dalam ASEAN strategic action plan for consumer protection (ASAPCP) 2015-2016 untuk perlindungan konsumen. ODR sendiri menyelesaikan sengketa dengan terdiri dari 4 (empat) mekanisme diantaranya yaitu; a) penyelesaian daring (*online settlement*), merupakan sistem keahlian digunakan untuk menyelesaikan klaim secara otomatis; b) arbitrase daring (*online arbitration*), merupakan penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga berupa arbiter; c) resolusi daring dari pengaduan (*online resolution complaints*), merupakan penyelesaian permasalahan dari pengaduan yang ada; d) mediasi daring (*online mediation*), merupakan penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga yang disebut mediator.

Teknologi ODR yang digunakan biasanya meliputi surat elektronik, fitur umpan balik (*feedback system*), fitur obrolan atau percakapan (*chat*), konferensi audio atau video (*audio or video conference*), atau dengan fitur kecerdasan buatan (*artificial intelligence*).²²

Perundingan Bipartit merupakan langkah awal daripada penyelesaian perselisihan hubungan industrial sebagaimana dijelaskan pada Pasal 3 Ayat (1)

²¹ H. Zainal Asikin, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm.10

²² Muhammad Faiz Aziz, "Perlunya Pengaturan Khusus Online Dispute Resolution (ODR) Di Indonesia Untuk Fasilitasi Penyelesaian Sengketa E-Commerce, *Jurnal Rechts Vinding*, Vol.9 No.2 Agustus 2020, hlm.3-5

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial bahwa setiap Perselisihan hubungan industrial wajib untuk diupayakan penyelesaiannya melalui perundingan Bipartit secara musyawarah untuk mufakat. Sedangkan dalam Pasal 6 Ayat (1) dijelaskan bawah "setiap perundingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 harus dibuat risalah yang ditandatangani oleh para pihak". Pada Pasal 6 Ayat (2) dijelaskan bawah risalah daripada perundingan Bipartit sekurang-kurangnya harus memuat: a) nama lengkap dan alamat para pihak; b) tanggal dan tempat perundingan; c) pokok permasalahan; d) pendapat para pihak; e) kesimpulan hasil perundingan; f) tanggal dan tanda tangan para pihak yang melakukan perundingan.

Kesimpulan dari penjelasan ini adalah bahwa faktor utama atau pokok dalam proses perundingan yang menunjukkan adanya upaya musyawarah untuk menyelesaikan suatu perselisihan hubungan industrial. Berdasarkan Pasal 3 & Pasal 6 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial memberikan indikasi untuk dilakukan secara online meeting.

Perlindungan hukum mengenai risalah daripada perundingan Bipartit dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik juncto Undang-undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik pada Pasal 1 angka 13 dijelaskan bahwa "tanda tangan elektronik merupakan tanda tangan yang terdiri atas informasi elektronik yang dilekatkan, terasosiasi atau terkait dengan informasi elektronik lainnya yang digunakan sebagai alat verifikasi dan autentikasi"

Ketentuan tersebut memberikan penjelasan bahwa digital signature atau tanda tangan elektronik merupakan sebuah pengesahan terhadap dokumen digital tertentu apabila memenuhi beberapa unsur-unsur yang dijelaskan pada Pasal 1 angka 13.

Risalah Bipartit yang ditandatangani secara digital telah memenuhi ketentuan dalam Pasal 3 dan 6 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Pasal 5 Ayat (1) sampai dengan Ayat (4) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik juncto Undang-undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik menjelaskan bahwa:

- 1) informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah.
- 2) informasi elektronik dan/atau Dokumen elektronik dan/atau hasil cetaknya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan hukum acara yang berlaku di Indonesia.
- 3) informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik dinyatakan sah apabila menggunakan sistem elektronik sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini.
- 4) ketentuan mengenai informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku untuk: a). Surat yang menurut

undang-undang harus dibuat dalam bentuk tertulis; dan; b) Surat beserta dokumennya yang menurut Undang-undang harus dibuat dalam bentuk akta notaris atau akta yang dibuat oleh pejabat pembuat akta.”²³

Metode mediasi secara online terdiri dari 2 (dua) jenis yaitu sebagai berikut: a) *assisted negotiation*, merupakan pemberian saran yang diberikan kepada para pihak yang bersengketa dirancang melalui peningkatan kemampuan teknologi untuk mencapai penyelesaian. *E-mail* merupakan *software mediation* yang dianggap sebagai *software negotiation* yang primitif sehingga digantikan dengan berbasis *website* lebih modern; b) *automated negotiation*, merupakan perbandingan antara tawaran dengan kesepakatan persetujuan tanpa campur tangan manusia. *Automated negotiation*, merupakan bentuk lain dari *assisted negotiation* dimana para pihak dibantu teknologi yang berkedudukan sebagai fasilitator. Akan tetapi Metode ini disebut sebagai penawaran buta karena tidak diperlihatkan sampai mencapai kata sepakat. Mediasi online dapat diterapkan dengan menggunakan teknologi yang disebut *internet relay, chats, e-mail, dan video conference* yang merupakan elemen dasar dalam mediasi online.²⁴

Kesimpulan

Mekanisme penyelesaian sengketa ketenagakerjaan melalui *online dispute resolution* (ODR) sangat diperlukan dikarenakan saat ini adalah era digitalisasi. Implementasi daripada ODR sudah mendapatkan perlindungan hukum dari Undang-undang Informasi Dan Transaksi Elektronik. Akan tetapi ODR perlu diatur secara khusus, *self regulation* perlu mengadopsi dari beberapa aturan yang ada dan juga perlu pengembangan dari kompetensi absolut, variasi fitur teknologi yang terhubung dengan prosedur, pengembangan programer maupun konektivitas dengan jenis penyelesaian mulai dari non litigasi maupun litigasi hingga pada eksekusinya.

Diharapkan kedepannya pihak pemerintah mengoptimalkan terkait pelayanan berbasis online sehingga akan memberikan efektifitas dan efisiensi dalam penyelesaian hukum ketenagakerjaan.

Daftar Pustaka

Buku

- Andri, Utama, “*Pelayanan Publik Digital*”, Materi Pelengkap Modul, Pusat Pendidikan Dan Pelatihan BPS, 2020,
Asikin, H. Zainal, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011
Dimiyati, Khudzaifah dan Wardiono, Kelik, *Metode Penelitian Hukum*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2015
Hairi, Wawan Muhwan, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pustaka Setia, Bandung, 2012

²³Keabsahan Perundingan Bipartit Secara Online Meeting, Tulisan & Artikel oleh : Nanda Maulana Hidayatullah, <https://www.google.com/amp/s/duniahr.com/keabsahan-perundingan-bipartit-secara-online-meeting/>, 31 Juli 2020

²⁴Muhammad Azwar, "Prospek Penerapan Online Dispute Resolution Dalam Upaya Penyelesaian Sengketa Bisnis Di Indonesia, *Media Iuris*, Vol.2 No.2 Juni 2019, hlm. 7-8

Katharina, Riris, *Reformasi Birokrasi Indonesia Dan Revolusi Industri 4.0*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2019

Rato, Dosminikus, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, PT. Pressindo, Yogyakarta, 2010

Jurnal

Adha, L. Hadi dan Asyhadie, Zaeni dan Kusuma, Rahmawati, "Digitalisasi Industri Dan Pengaruhnya Terhadap Ketenagakerjaan Dan Hubungan Kerja Di Indonesia", *Jurnal Kompilasi Hukum*, Vol. 5 No. 2, Desember 2020

Aziz, Muhammad Faiz, "Perlunya Pengaturan Khusus Online Dispute Resolution (ODR) Di Indonesia Untuk Fasilitasi Penyelesaian Sengeketa E-Commerce, *Jurnal Rechts Vinding*, Vol.9 No.2 Agustus 2020

Azwar, Muhammad, "Prospek Penerapan Online Dispute Resolution Dalam Upaya Penyelesaian Sengeketa Bisnis Di Indonesia, *Media Iuris*, Vol.2 No.2 Juni 2019

Novita, Ria Ayu dan Prasetyo, Agung Basuki dan Suparno, "Efektivitas Pelaksanaan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 Tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian (Tanah Kering) Di Desa Bringin, Kecamatan Bayan, Kabupaten Purworejo, *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6 No. 2 2017

Thalib, Emmy Febriani, "Implementasi Alih Teknologi Dan Keahlian Tenaga Kerja Asing Guna Meningkatkan Mutu Tenaga Kerja Indonesia (Analisa Perpres Nomor 20 Tahun 2018), *Jurnal Hukum Saraswati*, Vol.1 No. 1, 2019

Website

Keabsahan Perundingan Bipartit Secara Online Meeting, Tulisan & Artikel oleh : Nanda Maulana

Hidayatullah, <https://www.google.com/amp/s/duniahr.com/keabsahan-perundingan-bipartit-secara-online-meeting/>, 31 Juli 2020.

<https://www.republika.co.id/berita/qrncoa330/hingga-april-ada-567-kasus-perselisihan-ketenagakerjaan>, diakses Jum'at 16 April 2021, Pukul 14.55 WIB.

<https://www.google.com/amp/s/m.republika.co.id/amp/qrncoa330>, diakses Jum'at 16 April 2021, Pukul 14.55 WIB.

<https://www.google.com/amp/s/m.antaraneews.com/amp/berita/2132294/disnaker-trans-sulsel-catat-535-kasus-ketenagakerjaan-di-2020>, diakses Sabtu 1 Mei 2021, pukul 00.34 WIB.

<https://www.google.com/amp/s/metro.tempo.co/amp/1445437/setahun-pandemi-covid-19-phk-di-kabupaten-tangerang-marak>, Rabu 24 Maret 2021, pukul 13.09 WIB.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik juncto Undang-undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

BAPPEDA Kota Yogyakarta, Efektivitas Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 64
Tahun 2013 Dalam Mewujudkan Ruang Terbuka Hijau Publik Kota Yogyakarta

Penguatan Sistem Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Pemerintahan Daerah : Gagasan APIP Sebagai Quasi Nasional dan Independen

Muhamad Saleh¹, Taufiqurrahman²

Abstract

The purpose of this research is to observe two things. First, the concept of supervision and law enforcement of regional financial administration carried out by APIP. Second ideas of APIP as a quasi-national and independent institution. The method of this research is normative juridical research with a conceptual approach. The results showed that first, The result shows that first, the administrative law supervision and enforcement at regional government is accomplished by APIP with audits, reviews, evaluations, monitoring, and other supervisory authority. second, APIP is a quasi-national and independent institution by interpreting quasi-national as a national supervision system, harmonization of regulations between supervisory systems, internal control arrangements in regulations, and APIP with national standards. While quasi-independent interpreted functionally. Quasi-national and independent are carried out by, first, strengthening institutions, budgets, and human resources. Second, the mechanism of accountability. Third, the establishment of synergy, collaboration, and coordination in supervision. Fourth, technology-based transparency.

Keyword: Financial Control, Local Government, Quasi National and Independent.

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui, pertama konsep pengawasan dan penegakan hukum administrasi penyelenggaraan keuangan daerah yang dilakukan oleh APIP. Kedua, gagasan APIP sebagai lembaga quasi nasional dan independen. Metode penelitian dilakukan dengan metode yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, pertama konsep pengawasan dan penegakan hukum administrasi dalam penyelenggaraan keuangan daerah yang dilakukan oleh APIP dengan kewenangan dapat melakukan audit, revidu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya. kedua, gagasan APIP sebagai lembaga quasi nasional dan independen dengan memaknai quasi nasional sebagai sistem pengawasan nasional, penyalarsan regulasi antara sistem pengawasan, pengaturan pengawasan intern dalam regulasi undang-undang dan APIP berstandar nasional. Sedangkan quasi independen dimaknai secara fungsional. *Quasi* nasional dan independen dilakukan dengan, *pertama*, penguatan kelembagaan, anggaran, dan SDM. *Kedua*, mekanisme pertanggungjawaban. *Ketiga*, terjalinya sinergi, kolaborasi, dan koordinasi dalam pengawasan. *Keempat*, transparansi berbasis teknologi.

Kata Kunci: Pengawasan Keuangan, Pemerintah Daerah, Quasi Nasional dan Independen.

Pendahuluan

Desentralisasi kekuasaan dan keuangan adalah salah satu produk kebijakan reformasi. Namun, desentralisasi kekuasaan dan keuangan daerah itu bukannya melahirkan kekuasaan dan anggaran daerah yang mengabdikan kepada rakyat, tapi dalam faktanya lebih mengabdikan pada dirinya dan kepentingan kelompoknya. Telah banyak pejabat penyelenggara pemerintah daerah (birokrat dan politisi) yang dipenjara karena tersangkut kasus korupsi. Berdasarkan data yang diperoleh pada 2015-2021, dari 542 daerah otonom di Indonesia setidaknya 433 kepala daerah atau wakil kepala daerah terlibat tindak pidana dengan lebih dari 80 persen tindak pidana korupsi.³ Bahkan data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di tahun 2018 sebanyak 21 kepala daerah telah di

¹ Muhamad Saleh, Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jl. Lawu No. 1 Kotabaru, Yogyakarta, Email: muhammadsaleh1aw@gmail.com

² Taufiqurrahman, Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jl. Lawu No. 1 Kotabaru, Yogyakarta, Email: taufiqurrahmann15@gmail.com

³ Nikolas Harbowo, Arisan Korupsi Para Kepala Daerah, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2021/08/18/arsan-korupsi-para-kepala-daerah/>, di akses pada 22 September 2021.

tangkap karena kasus korupsi.⁴ Penangkapan kepala daerah pada 2018 menjadi yang paling banyak sepanjang sejarah yang dilakukan oleh KPK. Jika di total sejak tahun 2004-2020 sudah 144 kepala daerah yang di tangkap KPK.⁵ Bupati merupakan kepala daerah yang paling banyak ditangkap oleh KPK yaitu 63 orang, disusul oleh wali kota sebanyak 24 orang. Selain kepala daerah, fenomena korupsi di daerah juga melibatkan pejabat penyelenggara pemerintah daerah seperti sekretaris daerah, kepala dinas, dan pegawai negeri di berbagai instansi.

Pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri, seharusnya mampu menyediakan pelayanan publik yang efektif dan efisien serta dapat mendorong pembangunan. Namun pemberian otonomi dan desentralisasi nampaknya turut menyumbang tumbuh suburnya korupsi. Sejumlah survei internasional seperti *Economist Intelligent Unit Country Risk Ratings*, *Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence*, *World Justice Project Rule of Law Index*, dan *Global Insight Country Risk Ratings* memberikan skor yang buruk untuk Indonesia terkait korupsi di bidang politik. *Global Insight* menyorot Indonesia mengenai tingginya korupsi terkait dengan perizinan usaha dan kebijakan publik. *World Justice Project* juga menyimpulkan tingginya penyalahgunaan wewenang publik oleh pejabat eksekutif dan legislatif.⁶

Tidak hanya masalah korupsi, pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintah daerah juga bermasalah dari sektor pemberian pelayanan publik. Dalam suatu temuan lain yang di lakukan oleh Ombudsman RI, pemerintah daerah menjadi instansi yang paling banyak dikeluhkan. Selama periode 2014-2019, Ombudsman menerima 40.027 laporan masyarakat. Sebanyak 16.687 laporan atau 41 persen di antaranya merupakan keluhan atas pelayanan pemerintah daerah terkait dengan pengurusan kartu tanda penduduk elektronik, akta kelahiran, kartu keluarga.⁷

Langkah dan tindakan dari instansi pemerintah, termasuk aparat penegak hukum (KPK, Kejaksaan, dan Kepolisian), perlu di pelajari dan di evaluasi kembali. Pemerintah pusat memang tidak memiliki kewenangan penindakan di bidang tindak pidana korupsi bagi pemerintah daerah, karena kewenangan itu hanya di miliki oleh KPK, Kejaksaan, dan Kepolisian. Pemerintah pusat maupun daerah sesungguhnya terhadap setiap jenjang pemerintahan, instansi, dan sumber daya aparatur sipil negara diberikan instrumen pengawasan dan tindakan administrasi agar dapat di awasi dan di tindak. Namun, upaya tersebut belum mampu menyurutkan praktik korupsi atau menurunkan angka korupsi di Indonesia. Termasuk, sanksi hukuman dari aparat penegak hukum saat ini terlihat belum cukup membuat jera para calon pelaku.

Sekilas terlihat bahwa usaha pemberantasan korupsi telah menampakkan hasil (dari segi jumlah penindakan), namun pada sisi lain, hal ini menyisakan pertanyaan soal fungsi pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah yang telah di bentuk sebagai bagian dari

⁴ Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), *Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi 2018*, Jakarta : KPK, 2018, hlm. 69

⁵ Kompas, Korupsi Harga Mati, <https://www.kompas.id/baca/video/2020/10/21/korupsi-harga-mati/>, diakses pada 22 September 2021.

⁶ Dalam Umar Sholahudin, *Maraknya Korupsi Pejabat Daerah*, Kolom Opini Jawa Pos 8 Oktober 2017

⁷ Dikutip dalam Harian Kompas edisi 31 Juli 2019

pengawasan melekat yang berjenjang pada lingkup pemerintahan. Salah satu lembaga yang di berikan untuk melakukan itu adalah Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP). APIP memiliki kewenangan melakukan pengawasan dan pembinaan atas pelaksanaan pemerintahan di tingkat daerah. Fokus pengawasan dan pembinaan yang menjadi harapan di lakukan oleh APIP pada kajian ini menyangkut penyelenggaraan keuangan daerah. APIP di harapkan mampu menciptakan pengelolaan keuangan daerah yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Konteks pengawasan sekaligus pembinaan menjadikan wewenang APIP bukan hanya melakukan tindakan represif, melainkan juga preventif dalam artian APIP adalah mitra pemerintah daerah.

Seharusnya pada posisi ini APIP berperan dalam mendukung upaya pemberantasan korupsi. Karena APIP memegang peranan sentral dalam pencegahan korupsi. Perannya sebagai pengawas, konsultan, *Quality Assurance* (QA) dalam kegiatan operasional pemerintahan baik di pusat maupun daerah, yang diharapkan mampu mengendus setiap potensi terjadinya penyimpangan atau korupsi dan melakukan pencegahan sejak dini. Sehingga APIP juga berfungsi sebagai *early warning system* dalam mencegah terjadinya korupsi.

APIP dipertanyakan mengingat peranan vitalnya bagi terjaminnya pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2016 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2017 menitikberatkan dua peran penting dari APIP, yaitu pengawasan dan pembinaan. Dua peran ini kemudian dirangkum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Di samping itu pada aspek kelembagaan telah ada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Akan tetapi realitanya, APIP saat ini dinilai belum efektif melaksanakan kedua peran tersebut.

Sejumlah masalah yang saat ini di hadapi oleh APIP, diantaranya *pertama*, independensi kelembagaan. Kedudukan APIP yang diangkat dan bertanggung jawab kepada kepala daerah (melalui sekretaris daerah) menjadikan APIP tidak bisa bekerja secara independen. Besar kemungkinan adanya intervensi, sehingga membuat pengawasan oleh APIP menjadi bias dan tidak obyektif. Efektivitas peran APIP bergantung pada "*political will*" dari kepala daerah. Masalahnya, banyak kepala daerah yang komitmennya untuk memberdayakan dan meningkatkan kapasitas APIP itu rendah atau bahkan tidak ada sama sekali.

Kedua, kapabilitas dan kompetensi di tubuh APIP sendiri dinilai masih belum memadai. Demikian pula *assesment* BPKP sendiri menunjukkan sebagian besar APIP di berbagai daerah masih di level 1 dan 2.⁸ Hal-hal tersebutlah yang membuat APIP tidak efektif. APIP khususnya di daerah, yang masih berada di level 1 yang hanya masih sebatas melakukan audit ketaatan (*compliance audit*) dan hanya membandingkan peraturan pelaksanaan berdasarkan ketentuan perda. *Ketiga*, anggaran APIP yang sangat terbatas. Peran APIP diberikan begitu besar dalam melakukan pengawasan umum dan teknis,

⁸ Alexander Marwata, *Membangun Independensi Aparat Pengawas*, dalam (Majalah Warta Pengawasan Vol.XXIV/Nomor 4/Tahun 2017), hlm. 22

namun tidak didukung dengan anggaran pengawasan yang memadai, menyebabkan kurang maksimalnya hasil pengawasan yang dilakukan APIP.⁹

Berkaca dari kondisi APIP tersebut, perlu segera dilakukan perbaikan dan penguatan di tubuh APIP, melakukan pembenahan/perbaikan regulasi yang mengarah pada penguatan APIP. Penguatan APIP ditinjau dari tiga aspek yaitu kelembagaan, anggaran, dan SDM. Dua wacana yang saat ini digulirkan pemerintah sebagai solusi atas kebutuhan pengawasan ini, yaitu pembentukan APIP *quasi* nasional atau *quasi* independen.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang menjadi fokus penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep pengawasan dan penyelenggaraan keuangan pemerintahan daerah yang dilakukan oleh APIP?
2. Bagaimana gagasan APIP sebagai lembaga *quasi* nasional dan Independen?

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan analisis model interaktif yang terdiri dari kegiatan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan simpulan.¹⁰ Penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis normatif dengan analisis deskriptif, oleh karenanya hasil penelusuran data kepustakaan maupun lapangan yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini akan di analisis secara deskriptif-kualitatif. Menurut Jujun S. Sariasumantri, teknik deskriptif-kualitatif pada prinsipnya dikualifikasikan dalam tiga aspek yakni mengklasifikasi, membandingkan, dan menghubungkan, yang pada tahap akhir penulis akan menambahnya dengan menarik kesimpulan.¹¹

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Konsep Pengawasan dan Penegakan Hukum Administrasi Penyelenggaraan Keuangan Pemerintahan Daerah: Tinjauan terhadap Posisi APIP

Pengawasan pada hakekatnya merupakan fungsi yang melekat pada seorang pemimpin atau top manajemen dalam setiap organisasi, sejalan dengan fungsi-fungsi dasar manajemen lainnya yaitu perencanaan dan pelaksanaan. Demikian halnya dalam organisasi pemerintah, fungsi pengawasan merupakan tugas dan tanggung jawab seorang kepala pemerintahan. Namun karena keterbatasan kemampuan seseorang, mengikuti prinsip-prinsip organisasi, maka tugas dan tanggung jawab pimpinan tersebut diserahkan kepada pembantunya yang mengikuti alur *distribution of power* sebagaimana yang diajarkan dalam teori-teori organisasi moderen.¹²

⁹ Muhamad Saleh, *Quo Vadis Pengawasan Inspektorat* Koran Sindo, 13 November 2019

¹⁰ Mattew B. Miles dan A. Michael Haberman, *Analisis Data Kualitatif*, (Jakarta, UI Press, 1992), hlm 15-20.

¹¹ Jujun S. Sariasumantri, *Ilmu dalam Perspektif Modal, Sosial, dan Politik: Sebuah Dialog tentang Keilmuan Dewasa ini*, (Gramedia, Jakarta, 1986), hlm. 61-62.

¹² Abdul Haris dan Heri Kusmanto, *Fungsi Pengawasan Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai*, (Jurnal Administrasi Publik, Vol. 6 [1] Juni 2016), hlm. 1

Lyndal F. Urwick menjelaskan bahwa pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang telah dikeluarkan. Sedangkan George R Terry mengatakan bahwa pengawasan dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus di capai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana, yaitu selaras dengan standar.¹³ Dalam konsep hukum administrasi negara pengawasan merupakan bagian dari penegakan hukum administrasi. Penegakan hukum administrasi merupakan bagian kekuasaan memerintah (*besturen*). Maka penegakan hukum administrasi negara tunduk kepada asas-asas umum (hukum pemerintahan), yaitu: asas keabsahan (*rechtmatigheid van bestuur*); asas efisiensi dan efektifitas (*doelmatigheid en doeltreffendheid*); asas keterbukaan (*openbaarheid van bestuur*); dan asas berencana (*planmatigheid*).¹⁴

P. Nicolas¹⁵ menyatakan bahwa sarana penegakan hukum administrasi berisi dua hal, *pertama*, pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang di tetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu. *Kedua*, kewenangan penerapan sanksi pemerintahan. Hal tersebut senada dengan apa yang disampaikan oleh J.B.J.M. ten Berge¹⁶ menyatakan bahwa instrumen penegakan hukum administrasi meliputi dua hal, yaitu pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksa kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksa kepatuhan.

Paul E. Lotulung¹⁷ mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam hukum administrasi negara, yaitu bahwa tinjauan dari segi kedudukan dari badan /organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri, sedangkan kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada diluar pemerintah. Menurut Riawan Tjandra pengawasan jika dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan dibagi menjadi dua yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Kontrol *a-priori* mengandung unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah atau menghindarkan terjadinya kekeliruan. Sedangkan

¹³ Dikutip dalam Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2014), hlm. 23

¹⁴ Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, dalam B. Arief Sidharta, ed., ed., *Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Layak, (Sebuah Tanda Mata bagi 70 abun Prof. Dr. Ateng Syafrudin. S.H)*, (Bandung: PT CITRA ADITYA BAKTI, 1996), hlm. 335

¹⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, cetakan kedua belas, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2016), hlm. 296

¹⁶ J.B.J.M ten Berge, *Course Book, Recent Development in General Administrative Law in the Netherland*, yang dikutip oleh Reynaldo Sembiring (dkk), Edisi Pertama, *Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Indonesia* (Jakarta: Center for Environmental 2014), hlm. 178.

¹⁷ Paul E. Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. xv-xviii dikutip dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2016), hlm. 296

kontrol *a-posteriori* pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru.

18

Paul E. Lotulung juga menjelaskan bahwa pengawasan dapat pula ditinjau dari segi objek yang diawasi yang terdiri kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan kontrol dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya.¹⁹

Muchsan menyimpulkan untuk dapat melakukan tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut. *Pertama*, adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas. *Kedua*, adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi. *Ketiga*, tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut. *Keempat*, tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya. *Kelima*, untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan terus dilakukan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.²⁰

Tinjauan konsep pengawasan dalam penegakan hukum administrasi di atas turut menjelaskan keberadaan APIP secara konseptual yang merupakan jenis pengawas yang bersifat intern. Secara yuridis pembentukan APIP mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (PP No 60). Hakikat keberadaan PP SPIP yaitu dalam rangka menerjemahkan perintah Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam PP SPIP sistem pengendalian intern di definisikan sebagai proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.²¹ SPIP merupakan sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.²²

Keberadaan APIP selain didasarkan pada PP SPIP, juga memperoleh pijakan hukum dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) yang menyebutkan bahwa secara internal pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh APIP.²³ Keberadaan APIP sebagai

¹⁸ Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara ...Op.Cit ...,*hlm. 227

¹⁹ Dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara...Op.Cit ...,*hlm. 297

²⁰ Muchsan dalam Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara ...Op.Cit ...,*hlm. 225

²¹ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

²² Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

²³ Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

lembaga pengawas khususnya di bidang pemerintahan daerah, juga telah dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam peraturan ini APIP terdiri dari inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah non kementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota.²⁴

Secara struktur APIP yang di dalamnya termasuk inspektorat dalam rezim Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda) juga telah digolongkan sebagai bagian dari perangkat daerah provinsi, kabupaten dan kota.²⁵ Yang mana dalam Pasal 232 UU Pemda memberikan pendelegasian wewenang pengaturnya mengenai perangkat daerah diatur dengan peraturan pemerintah. Oleh karena itulah lahir peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2019 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Serta lebih lanjut untuk menjalankan peraturan tersebut telah di bentuk juga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 107 Tahun 2017 tentang Pedoman Nomenklatur Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Sehingga jika di identifikasi materi pengaturan empat produk hukum yang mengatur APIP dapat ditemukan pembagian sebagai berikut. *Pertama*, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah merupakan dasar hukum yang membentuk lembaga APIP sebagai pengawas intern. *Kedua*, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang juga merupakan sebuah undang-undang yang mengatur secara keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan mengatur APIP sebagai lembaga yang berwenang mengawasi larangan penyalahgunaan wewenang. *Ketiga*, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan dasar hukum APIP untuk melakukan kegiatan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Keempat*, Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur APIP dalam struktur kelembagaan pemerintahan daerah sebagai bagian dari perangkat daerah dan mengatur relasi pertanggungjawaban APIP dengan kepala daerah. Secara kelembagaan tugas pokok APIP dalam PP SPIP ada 5 (lima)²⁶ yaitu:

1. Audit

Adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi bukti yang dilakukan secara independen, obyektif dan profesional berdasarkan standar audit, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, efektivitas, efisiensi, dan keandalan informasi pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah.

2. Reviu;

Yang dimaksud dengan “reviu” adalah penelaahan ulang bukti-bukti suatu kegiatan untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan.

²⁴ Pasal 1 angka 3 Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

²⁵ Pasal 209 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

²⁶ Pasal 48 ayat (2) dan penjelasan Pasal 48 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

3. Evaluasi

Yang dimaksud dengan “evaluasi” adalah rangkaian kegiatan membandingkan hasil atau prestasi suatu kegiatan dengan standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan, dan menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan.

4. Pemantauan

Yang dimaksud dengan “pemantauan” adalah proses penilaian kemajuan suatu program atau kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

5. kegiatan pengawasan lainnya.

Kegiatan pengawasan lainnya antara lain berupa sosialisasi mengenai pengawasan, pendidikan dan pelatihan pengawasan, pembimbingan dan konsultasi, pengelolaan hasil pengawasan, dan pemaparan hasil pengawasan.

Dengan demikian, melihat tugas pokok APIP menjadi relevan jika dikaitkan dengan pengawasan penyelenggaraan keuangan pemerintahan daerah. Khususnya pada tugas audit, reviu, dan evaluasi. Adapun pejabat yang bertanggungjawab atas efektivitas penyelenggaraan sistem pengendalian inter pemerintah adalah Menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota.²⁷ SPIP adalah pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh dilingkup pemerintah pusat maupun daerah. Adapun APIP dilakukan oleh²⁸:

1. BPKP;
2. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern;
3. Inspektorat Provinsi;
4. Inspektorat Kabupaten/Kota.

Dalam tulisan ini fokus kajian akan menitik beratkan pada pelaksanaan fungsi pengawasan APIP secara kelembagaan melalui (inspektorat provinsi dan kabupaten/kota) pada penyelenggaraan keuangan daerah. Untuk inspektorat provinsi tugasnya melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah provinsi yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi. Sedangkan Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah yang dilakukan oleh APIP dibagi atas pengawasan umum dan pengawasan teknis. Pengawasan umum meliputi²⁹ :

1. Pembagian urusan pemerintahan;
2. Kelembagaan daerah;
3. Kepegawaian pada perangkat daerah;
4. Keuangan daerah;
5. Pembangunan daerah;

²⁷ Pasal 47 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

²⁸ Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

²⁹ Pasal 10 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

6. Pelayanan publik di daerah;
7. Kerja sama daerah;
8. Kebijakan daerah;
9. Kepala daerah dan DPRD; dan
10. Bentuk pengawasan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Sedangkan pengawasan teknis meliputi³⁰:

1. Capaian standar pelayanan minimal atas pelayanan dasar;
2. Ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk ketaatan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria, yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren;
3. Dampak pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan oleh pemerintah daerah; dan
4. Akuntabilitas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren di daerah.

Hasil pengawasan yang dilakukan oleh pejabat tersebut di atas kemungkinan ditemukan hal-hal berupa³¹:

1. Tidak terdapat kesalahan;
2. Terdapat kesalahan administratif;
3. Terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

Bilamana dari hasil pengawasan intern yang dilakukan oleh APIP ditemukan kesalahan administratif maka dimintakan untuk dilakukan perbaikan atau penyempurnaan administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³² Akan tetapi, bilamana kesalahan administratif menimbulkan kerugian keuangan negara, maka kerugian keuangan negara itu harus dikembalikan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkan hasil pengawasan oleh APIP.³³ Bilamana terjadinya kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara tersebut bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang, maka kerugian keuangan negara tersebut dibebankan kepada badan pemerintahan.³⁴ Hal demikian sesuai dengan teori pertanggungjawaban atau teori *fautes de services publiques*. Sebaliknya, bilamana terjadinya kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara tersebut disebabkan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang, maka kerugian keuangan negara tersebut dibebankan kepada pejabat pemerintahan.³⁵ Hal demikian sesuai dengan teori pertanggungjawaban sesuai dengan teori *fautes personnelles*.³⁶

³⁰ Pasal 10 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

³¹ Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

³² Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

³³ Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

³⁴ Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

³⁵ Pasal 20 ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

³⁶ SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), hlm. 271

Akhirnya, bilamana badan dan/atau pejabat pemerintah tidak puas terhadap hasil pengawasan intern yang dilakukan oleh APIP, maka badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menguji ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang.³⁷ Sedangkan mengenai adanya kerugian keuangan negara Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang memeriksa dan mengadilinya.³⁸ Sejak dari tahapan ini pengawasan telah bergeser dari pengawasan intern ke pengawasan ekstern

Pengawasan ekstern salah satunya dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka memberikan perlindungan (berdasarkan keadilan, kebenaran dan ketertiban dan kepastian hukum) kepada rakyat pencari keadilan (*justiciabelen*) yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu perbuatan hukum publik oleh pejabat administrasi negara, melalui pemeriksaan, pemutusan dan penyelesaian sengketa dalam bidang administrasi negara. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun segala bentuk tindakan pejabat administrasi negara telah diatur dalam norma-norma hukum administrasi negara akan tetapi bila tidak ada lembaga penegak hukum dari hukum administrasi negara itu sendiri, maka norma-norma tersebut tidak mempunyai arti apa-apa. Oleh sebab itu eksistensi pengadilan administrasi negara (PTUN) sesuatu yang wajib, dengan maksud selain sebagai sarana kontrol yuridis terhadap pelaksana administrasi negara juga sebagai suatu bentuk atau wadah perlindungan hukum bagi masyarakat karena dari segi kedudukan hukumnya berada pada posisi yang lemah.³⁹

Berkenaan dengan konsep perlindungan hukum bagi masyarakat di Indonesia, sesungguhnya beranjak dari makna Pancasila yang berarti kekeluargaan atau gotong royong, menurut Philipus M. Hadjon asas berdasarkan jiwa kekeluargaan ini dapat disebut pula sebagai asas kerukunan. Asas kerukunan tersebut melandasi hubungan antara pemerintah dengan rakyat, serta antara organ kekuasaan negara yang satu dengan lainnya yang melahirkan hubungan fungsional proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara.⁴⁰

Pada hakikatnya pelaksanaan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan keuangan daerah merupakan kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah sedangkan APIP dalam melakukan pengawasan dan pembinaan hanyalah membantu kepala daerah. Kewenangan APIP merupakan kewenangan yang lahir karena delegasi dari kewenangan kepala daerah. Bahkan kewenangan tersebut menjadi cukup lemah karena pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh APIP akan ditindak lanjuti oleh kepala daerah.⁴¹ Selain itu APIP dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris Daerah.⁴²

³⁷ Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

³⁸ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalagunaan Wewenang

³⁹ Hendrik Salmon, *Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (Ptun) Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik*, Jurnal Sasi Vol. 16 No. 4 Bulan Oktober-Desember 2010, hlm. 19

⁴⁰ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, (Surabaya: Yuridika, 1993), hlm. 85-89

⁴¹ Lihat rumusan penjelasan Pasal 17 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

⁴² Pasal 216 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Desain APIP Sebagai Lembaga *Quasi* Nasional dan Independen

Perlunya penguatan APIP melalui gagasan APIP sebagai lembaga *quasi* nasional dan independen berangkat dari beberapa alasan sebagai berikut⁴³. *Pertama*, APIP adalah perangkat daerah. Dalam rezim Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah APIP digolongkan sebagai bagian dari perangkat daerah provinsi, kabupaten dan kota.⁴⁴ Yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 107 Tahun 2017 tentang Pedoman Nomenklatur Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Keberadaan APIP sebagai perangkat daerah sangat berpengaruh terhadap kualitas, kinerja dan independensinya dalam melaksanakan kewenangan pengawasan, karena APIP akan mengawasi penyelenggara pemerintah daerah termasuk di dalamnya kepala daerah yang merupakan lembaga yang memilih dan tempat APIP bertanggung jawab.

Kedua, standar manajemen kelembagaan, SDM dan Kerja APIP yang berbeda di setiap daerah. Misalkan untuk masalah audit saja, implementasi standar audit bervariasi antara daerah/instansi yang satu dengan yang lainnya. Berhubungan dengan struktur kelembagaan dan kapabilitas APIP yang ada saat ini, kondisi tersebut menciptakan pelaksanaan audit intern yang menyesuaikan “kultur” di daerah masing-masing. Kultur di sini lebih kepada kebiasaan, kenyamanan, dan kecenderungan untuk menghindari dari area audit intern sensitif yang berpengaruh pada “wajah” pemerintahan daerah/instansinya. Hal ini mengakibatkan audit intern tidak efektif dan gagal memberikan keyakinan memadai seputar kehematan, efisiensi, dan efektivitas tata kelola pemerintahan di wilayah kerjanya. Terbukti, banyak kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah/ pimpinan lembaga. Kualitas SDM di setiap daerah masih berbeda-beda. Hal ini tidak mengherankan karena pemilihan anggota APIP dilakukan oleh kepala daerah. keterbatasan ini di perparah karena tidak tersedianya SDM yang mumpuni di daerah, sehingga kepala daerah cenderung mengangkat APIP dengan kualitas SDM seadanya. Hal lain yang masih tidak merata yaitu soal pengawasan intern yang sesuai dengan standar dan kode etik di tiap-tiap daerah masih berbeda.

Oleh sebab itu, pengaturan pengawasan intern dalam suatu regulasi undang-undang sistem pengawasan nasional merupakan sebuah kebutuhan hukum dalam masyarakat. Dengan adanya sistem pengawasan nasional, pelaksanaan pengawasan intern yang terstandar akan dapat direalisasikan secara menyeluruh. dalam artian kapabilitas APIP nya yang mumpuni dan merata, implementasi yang sesuai standar di semua wilayah⁴⁵, serta independensi APIP (*in fact dan in appearance*) yang terjaga dan akan menekan “kultur” negatif yang mungkin tercipta.

Ketiga, kurangnya komitmen dari kepala daerah/ pimpinan instansi dalam memandang pentingnya pengawasan intern bagi tata kelola pemerintahan. Komitmen yang dibangun saat ini lebih banyak kepada tindakan seremonial belaka yang menyerahkan pengawasan di wilayahnya kepada pihak eksternal, bukan menitikberatkan pada perbaikan fungsi dan peran APIP di dalam lingkungan pemerintahan. Komitmen

⁴³ Menjelaskan quasi nasional dan independen

⁴⁴ Pasal 209 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁴⁵ Majalah *Warta Pengawasan.....Op.Cit*, hlm.8

yang rendah ini menciptakan kultur yang buruk dan tidak akan menyelesaikan masalah fundamental dalam tata kelola pemerintahan.

Dengan beberapa alasan yang telah di uraikan di atas, maka gagasan untuk membentuk APIP sebagai lembaga *quasi* nasional dan independen adalah menjadi suatu keniscayaan yang mendesak untuk di lakukan saat ini. *Quasi* nasional dimaknai dalam hal untuk. *Pertama*, sistem pengawasan nasional yang dimaksud mengatur kelembagaan dan sinkronisasi antara pengawasan internal dan eksternal agar pengawasan intern memiliki pondasi yang lebih kuat dan tidak tumpang tindih dalam pelaksanaan. *Kedua*, penyelarasan regulasi antara sistem pengawasan nasional yang bersifat intern dengan aturan terkait yang pengawasan eksternal. *Ketiga*, pengaturan pengawasan intern dalam suatu regulasi undang-undang sistem pengawasan nasional *Keempat*, pelaksanaan pengawasan intern yang berstandar nasional, APIP yang mumpuni dan merata, sesuai standar di semua wilayah Indonesia. Sedangkan *quasi* independen dimaknai independensi secara fungsional. APIP dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas intern bersifat mandiri bebas bertindak sepanjang berkaitan dengan pelaksanaan fungsinya pengawasannya, meskipun di sadari APIP adalah bagian yang terpisah dari pemerintah karena bersifat internal.

Penguatan APIP sebagai lembaga *quasi* nasional dan independen dapat dilakukan dengan cara:

1. Penguatan kelembagaan, anggaran, dan SDM

Penguatan APIP di tiga aspek, yaitu kelembagaan, anggaran, dan SDM. Penguatan di aspek kelembagaan penting untuk menjaga independensi APIP. Hal itu bisa dimulai dengan diatur APIP secara nasional melalui undang-undang sistem pengawasan nasional intern secara khusus. Sedangkan untuk penguatan anggaran dapat dilakukan melalui sumber pendanaan APBD dan APBN.

Penguatan SDM dimulai pada tahap rekrutmen. Dalam melakukan pengisian SDM di tubuh APIP, dilakukan dengan model rekrutmen berjenjang. Inspektur diangkat oleh menteri dalam negeri atau gubernur. menteri dalam negeri untuk inspektur provinsi, gubernur untuk inspektur kabupaten/kota. Pola ini dilakukan untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan dalam pengisian jabatan inspektur, serta dilakukan dalam rangka memperkuat fungsi dan peran pelaksanaan pengawasan berjenjang oleh instansi atasan kepada instansi bawahan. Dalam mekanisme ini akan di bentuk juga syarat menjadi inspektur secara nasional. Penyusunan syarat ini dilakukan agar APIP di seluruh Indonesia memiliki kualistas yang sama. Syarat ini menjadi langkah awal dalam mewujudkan pemerataan kualitas APIP di seluruh Indonesia. Jabatan inspektur dilelang secara terbuka melalui *fit and proper test*, dengan melibatkan masyarakat dan lembaga independen (KPK) misalkan untuk melacak profile calon-calon inspektur.

2. Mekanisme Pertanggung Jawaban

Karena selama ini APIP dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah, maka ke depan tanggung jawab APIP di daerah berkaitan dengan anggaran akan di lakukan melalui sekda. Khusus untuk tanggung jawab pelaksanaan pengawasan langsung ke kepala daerah dengan tembusan ke menteri dalam negeri dan gubernur.

3. Terjalinya Sinergi, Kolaborasi, dan Koordinasi dalam Pengawasan

Setelah penguatan kelembagaan, anggaran, SDM dan mekanisme pertanggung jawaban di bangun, langkah selanjutnya adalah membangun sinergi, kolaborasi, dan koordinasi APIP sebagai lembaga pengawas intern dengan pengawas-pengawas ekstern dan aparat penegak hukum lainnya. Dengan cara membangun *whistleblowing system* (WBS) di masing-masing daerah yang melekat ke APIP dan terkoneksi ke KPK, Kepolisian dan Kejaksaan. Di samping itu juga APIP dapat menjadi *early warning system* dalam mencegah terjadinya korupsi di daerah. Hal tersebut dilakukan dengan menjaga fungsi koordinasi antara APIP dengan aparat penegak hukum lainnya.

4. Transparansi Berbasis Teknologi

Hal yang tidak kalah penting yaitu sebagai bentuk pertanggung jawaban kepada publik, APIP harus melakukan publikasi berbagai hasil pengawasan, dan temuannya kepada masyarakat secara terbuka. Publikasi tersebut harus berbasis teknologi dengan memanfaatkan internet.

Penutup

Berdasarkan urian di atas dapat disimpulkan. *Pertama*, konsep pengawasan dan penegakan hukum administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan oleh APIP dengan kewenangan dapat melakukan audit, reuiu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya. Sedangkan unsur dari APIP adalah BPKP, inspektorat jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern, inspektorat provinsi dan inspektorat kabupaten/kota.

Kedua, gagasan APIP sebagai lembaga *quasi* nasional dan Independen, yaitu memaknai *quasi* nasional sebagai sistem pengawasan nasional, penyelarasan regulasi antara sistem pengawasan, pengaturan pengawasan intern dalam suatu regulasi undang-undang dan APIP berstandar nasional. Sedangkan *quasi* independen dimaknai independensi secara fungsional. *Quasi* nasional dan independen dilakukan dengan, *pertama*, penguatan kelembagaan, anggaran, dan SDM. *Kedua*, mekanisme pertanggung jawaban. *Ketiga*, terjalinya sinergi, kolaborasi, dan koordinasi dalam pengawasan. *Keempat*, transparansi berbasis teknologi.

Adapun saran yang penulis berikan yaitu dengan menyusun naskah akademik rancang undang-undang sistem pengawasan intern nasional.

Daftar Pustaka

Buku

- B. Arief Sidharta, dkk, *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Layak*, (Sebuah Tanda Mata bagi 70 ahun Prof. Dr. Ateng Syafrudin. S.H, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996;
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), *Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi 2018*, Jakarta : KPK, 2018;
- Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993;

Reynaldo Sembiring (dkk), Edisi Pertama, *Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Indonesia*, Jakarta: Center for Environmental 2014;

Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Grasindo, 2014;

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, cetakan kedua belas, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2016;

SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta: FH UII Press, 2012;

Jurnal

Abdul Haris dan Heri Kusmanto, *Fungsi Pengawasan Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai*, (Jurnal Administrasi Publik, Vol. 6 [1] Juni 2016);

Alexander Marwata, *Membangun Independensi Aparat Pengawas*, dalam majalah Warta Pengawasan Vol.XXIV/Nomor 4/Tahun 2017;

Hendrik Salmon, *Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (Ptun) Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik*, Jurnal Sasi Vol. 16 No. 4 Bulan Oktober-Desember 2010.

Internet dan Koran

IDN Times <https://www.idntimes.com/news/indonesia/lia-hutasoit/daftar-lengkap-100-kepala-daerah-ditangkap-kpk-sejak/full> lihat juga data yang disajikan oleh LOKA DATA <https://lokadata.beritagar.id/chart/preview/jumlah-kepala-daerah-yang-ditangkap-kpk-1556103616> yang di olah dari beberapa data KPK (diakses tanggal 30 Juli 2019);

Harian Kompas edisi 31 Juli 2019;

Dalam Umar Sholahudin, *Maraknya Korupsi Pejabat Daerah*, Kolom Opini Jawa Pos 8 Oktober 2017

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalagunaan Wewenang

Penataan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (Kajian Normatif Terhadap Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004)

Retno Widiastuti¹

Abstract

The adjustment and arrangement of the fiscal balance between the central and local governments must be achieved through good laws and regulations in order to produce legal certainty and benefits. This research will review, how is the normative study of the urgency of changes to 'Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah'. The method used in this research is juridical normative research method based on secondary data. This research concludes that normatively the existence of this law needs attention to immediately make changes to realize a proportionate, democratic, fair, and transparent financial balance within the framework of local autonomy.

Keywords: *local autonomy, central and regional financial balance*

Abstrak

Pengaturan dan penataan perimbangan keuangan pusat dan daerah harus diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan yang baik, sehingga membawa pada kepastian dan kemanfaatan hukum. Penelitian ini akan mengulas kajian normatif urgensi perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder yang diperoleh dari hasil studi kepustakaan (library research). Penelitian ini berkesimpulan, secara normatif keberadaan UU a quo perlu mendapatkan perhatian untuk segera dilakukan perubahan agar mewujudkan perimbangan keuangan yang proporsional, demokratis, adil, dan transparan dalam bingkai otonomi daerah.

Kata Kunci: otonomi daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah

Pendahuluan

G. Ross Stephens membuat *Centralization Index* melalui 3 (tiga) ukuran, "... *fiscal responsibility, the share of state and local public services funded by the state; service delivery, the share of services performed by the state for 15 major functions of government; personnel, the share of state and local government personnel employed by the state...*" Sedangkan kajian Hal Wolman dkk, mengungkapkan bahwa, "*local autonomy as a system of local governments which (1) have an important impact on their larger economy and intergovernmental system; (2) have the discretion to engage in fiscal, functional and organizational activities with out restraints from higher levels of government; and (3) have the capacity or means to achieve their policy and governance preferences.*"²

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah pada umumnya terefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam bingkai otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows functions*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan tersebut, otonomi daerah menjadi tidak bermakna, seiring dengan perkembangan waktu,

¹ Retno Widiastuti, Peneliti Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: retnowidias4@gmail.com

² Hal Wolman, dkk, "Comparing Local Government Autonomy Across States", *George Washington Institute of Public Policy Working Paper*, 805 21st, 2018, hlm 2 & 29.

masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah terus mengalami evolusi. Hubungan keuangan pusat dan daerah tersebut pada akhirnya sangat tergantung pada tingkatan atau derajat desentralisasinya (*degree of decentralization*) yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.³

Hubungan keuangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur cara sejumlah dana dibagi di antara berbagai tingkat pemerintahan, serta bagaimana caranya mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publiknya.⁴ Riawan Tjandra menjelaskan,⁵ perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan. Sistem ini juga mengatur bagaimana caranya mencari sumber-sumber pembiayaannya, yang kemudian akan dikenal dengan sebutan desentralisasi fiskal sebagai suatu keharusan untuk menjaga keharmonisan hubungan antara kedua tingkatan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.⁶

Di Indonesia, peraturan di level undang-undang yang mengatur mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU No. 33 Tahun 2004). Sebagaimana tahunnya, peraturan ini tentu memerlukan pencermatan sehingga dapat dipastikan apakah sudah mampu mengakomodir kebutuhan hukum terkait dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah saat ini, disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lain yang masih dan telah berlaku.

Instrumen yang dipergunakan dalam perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah adalah: a) dana perimbangan, yakni dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk membiayai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi; b) dana alokasi umum (DAU), yakni dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi; c) dana alokasi khusus (DAK), yaitu dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu; dan d) dana bagi hasil, adalah pembagian hasil penerimaan dari (1) SDA dari antara lain: minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan dan perikanan dan (2) penerimaan perpajakan (tax

³ Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 26.

⁴ Nick Devas et.al., *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta, UI Press, 1989, hlm. 179. dalam W Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, Grasindo, hlm 173.

⁵ W. Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Keuangan...Ibid.*

⁶ N. Arsyad dalam Faisal Akbar Nasution, *Kebijakan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasca Reformasi*, Jurnal Hukum No. 3 vol 18 juli 2011, hlm 383 lihat juga Alfitra Salamm dan Kurniawati Hastuti Dewi (editor), 2001, *Dinamika Hubungan Keuangan Pusat – Daerah, Perspektif Politik Lokal*, Jakarta, Pusat Penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI), hlm. 2.

sharring) dari antara lain: pajak perseorangan (Pph), pajak bumi dan bangunan (PBB), dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB).⁷

Lebih lanjut, dalam hal pengaturan relasi keuangan pemerintah pusat dan daerah, secara ideal tujuan dari kebijakan desentralisasi dilaksanakan melalui dana perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah, yaitu: 1) dalam rangka pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat dan pemerintah daerah (Pemda) agar tidak tertinggal di bidang pembangunan; 2) untuk mengintensifkan aktivitas dan kreativitas perekonomian masyarakat daerah yang berbasis pada potensi yang dimiliki masing-masing daerah. Pemda dan DPRD bertindak sebagai fasilitator dalam pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh rakyatnya. Sehingga, dalam era otonomi daerah, rakyat harus berperan aktif dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerahnya; 3) mendukung terwujudnya *good governance* oleh Pemda melalui keuangan secara transparan; dan 4) untuk menyelenggarakan otonomi daerah secara demokratis, efektif, serta efisien.⁸

Daerah pada dasarnya perlu memiliki keleluasaan untuk menentukan sendiri mengenai cara mengatur rumah tangganya. Memperbesar sumber lumbung keuangan daerah merupakan suatu cara yang musti dilakukan. Tetapi seperti telah dikemukakan, pembesaran sumber itu tidak akan benar-benar menyebabkan daerah sepenuhnya berdiri sendiri. Subsidi (dari pemerintah pusat) senantiasa diperlukan dengan berbagai tujuan di samping mencukupi keuangan daerah. Penting bahwa segala bentuk subsidi itu tidak akan mengurangi kemandirian daerah. Karena itu pengertian perimbangan keuangan pusat dan daerah hendaknya tidak diartikan sekedar memperbesar sumber lumbung keuangan daerah. Tidak kalah penting mengatur sistem keuangan daerah seperti subsidi yang tetap menjamin kemandirian, keleluasaan, dan kekuasaan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya.⁹

Dengan demikian, adanya dana perimbangan dalam otonomi daerah merupakan bentuk tanggung jawab dari pemerintah pusat atas berjalannya proses otonomi daerah. Hal ini juga mencerminkan bahwa meski yang dijalankan adalah sistem otonomi daerah, namun muaranya adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun pada sisinya yang lain, dana perimbangan yang besar memunculkan persepsi bahwa daerah tersebut tidak mandiri secara fiskal dan akan sampai pada kesimpulan akhir bahwa otonomi daerah tidak efektif dijalankan.

Dalam hal hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang dipunyai Pemda dalam kebebasannya untuk melakukan pungutan-pungutan, menetapkan tarif, dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya, dan seberapa luas kebebasan Pemda dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya. Lebih lanjut, Nimatul Huda mengatakan bahwa peningkatan pengelolaan keuangan daerah untuk pembiayaan urusan yang telah dilimpahkan sangat penting, karena selama ini optimalisasi sumber-sumber pendapatan daerah sangat jarang dipikirkan oleh pusat. Termasuk belum adanya standar pengoprasian yang jelas dari setiap urusan yang menyebutkan kaburnya kebutuhan

⁷ W. Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Keuangan...Op.Cit.*, hlm. 173-174.

⁸ *Ibid.* hlm. 174.

⁹ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, hlm. 41.

objektif dari besaran pembiayaan setiap urusan otonomi tersebut. Inilah yang merupakan titik pangkal kerancuan dari ketidakjelasan perimbangan keuangan pusat dan daerah.¹⁰ Terdapat tiga aspek yang menentukan terjadinya perimbangan keuangan yang adil yaitu:¹¹

1. Sampai sejauh mana Pemda telah diberi sumber-sumber keangan yang cukup terutama yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah;
2. Sampai sejauh mana Pemda telah mendapatkan akses pendapatan yang bersumber dari bidang hasil pajak dan SDA; dan
3. Sampai sejauh mana Pemda telah mendapatkan subsidi yang adil dan efektif.

Persoalan mengenai hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan Pemda dapat dipecahkan dengan sebaik-baiknya apabila masalah pembagian tugas dan kewenangan antara pusat dan daerah juga dipetakan dengan jelas. Pemerintah daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam praktek, kebebasan ini dapat terbatas bila sumber-sumber pendapatan yang diserahkan kepada mereka oleh konstitusi tidak mencukupi untuk menjelaskan fungsi-fungsi, sehingga ketergantungan mereka kepada subsidi dari pemerintah pusat.¹²

Rumusan Masalah

Sebagaimana dimaksud di atas, penataan hubungan keuangan pusat dan daerah harus diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan yang baik, sehingga membawa pada kepastian dan kemanfaatan hukum. Sehingga, dalam penelitian ini penulis akan mengkaji, bagaimana kajian normatif urgensi perubahan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah?

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder yang diperoleh dari hasil studi kepustakaan (*library research*). Bahan penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer yang paling utama adalah Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sedangkan, metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini ialah analisis deskriptif-kualitatif dengan metode pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*).

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Guna mendukung penyelenggaraan otonomi daerah, melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan secara adil dan selaras, maka pemerintah melahirkan UU No. 33 Tahun

¹⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...Ibid*, hlm 19.

¹¹ Made Suwandi, Isu-isu Strategis Penataan Otonomi Daerah, Makalah Lokakarya Pemukiman dan Pengembangan Wilayah Indonesia 2000-2005, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Ibid*. hlm. 19.

¹² Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, FH UII Press, 2007, hlm. 103.

2004. Melalui undang-undang ini, diharapkan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, dan antar pemerintahan daerah terjalin hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, diatur secara adil dan selaras, sebagaimana tertuang dalam konsideran menimbang poin “b” dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, yang dijabarkan menjadi dana perimbangan yang terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Khusus untuk dana perimbangan yang bersumber dari dana bagi hasil, itu bersumber dari pajak dan sumber daya alam.¹³

Jikalau dicermati, antara maksud yang tertuang dalam konsideran tersebut dengan apa yang tertuang dalam batang tubuh Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, yaitu dalam pasal-pasalnya, kita bisa melihat penjabaran pemanfaatan sumber daya alam sebagai sumber dana bagi hasil, telah dijabarkan dengan utuh (dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 26), tetapi kita tidak melihat sama sekali penjabaran dalam pasal-pasal pemanfaatan sumber daya lainnya sebagai sumber dana bagi hasil. Sedangkan di lain sisi, dalam NKRI terkandung di dalamnya beragam potensi diberbagai daerah, yang bersumber dari luar sumber daya alam (pariwisata, perkebunan dan lain-lain). Seperti misalnya Daerah Provinsi Bali, adalah wilayah yang tidak memiliki potensi sumber daya alam (kehutanan, pertambangan umum, pertambangan minyak bumi, dan pertambangan gas bumi), tetapi di lain sisi wilayah Provinsi Bali memiliki potensi pariwisata yang didukung oleh adat dan budaya serta lingkungan. Melalui pariwisata pemerintah berhasil mendapatkan penerimaan dalam bentuk devisa, *visa on arrival*, pendapatan BUMN dalam bentuk *airport tax* dan lain-lainnya.¹⁴

Daerah atau wilayah yang mempunyai potensi sumber daya alam, diberikan *reward* dalam bentuk perimbangan keuangan yang bersumber dari dana bagi hasil (berasal dari sumber daya alam) secara lebih besar, dengan dasar pertimbangan pemerintah memperoleh pendapatan dari potensi tersebut, perlunya rehabilitasi/reboisasi terhadap wilayah tersebut, disebabkan adanya eksploitasi dan membantu sumber daya manusia di wilayah kegiatan sumber daya alam tersebut. Kebijakan pemberian *reward* tersebut merupakan hal yang sangat positif dan didukung sepenuhnya, namun demikian hendaknya dipahami bersama aktifitas dan pengembangan pariwisata di daerah Bali dan daerah potensi pariwisata lainnya, juga terjadi proses eksploitasi baik terkait dengan adat, budaya maupun lingkungannya. Pemda provinsi dan kabupaten atau kota menyiapkan anggaran yang besar dalam APBD-nya dalam rangka melestarikan dan mengembangkan adat dan budaya serta menjaga dan melestarikan lingkungan hidup di seluruh wilayah provinsi Bali. Demikian juga, seluruh masyarakat Bali melakukan aktivitas adat, agama, dan budaya dengan biaya yang tidak sedikit, termasuknya berperan serta di dalam menjaga dan melestarikan lingkungan hidup di daerah Bali. Oleh karenanya, jelas sangatlah tidak berkeadilan, apabila pemerintah memperoleh pendapatan yang besar, sedangkan Pemda provinsi dan kabupaten/kota serta masyarakat Bali mengeluarkan anggaran yang sangat besar tidak mendapatkan *reward* berupa dana perimbangan yang

¹³ I Nyoman Sugawa Korry, “Revisi Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Sebagai Wujud Implementasi Perimbangan Keuangan yang Adil dan Selaras”, *Jurnal Kertha Wicaksana*, Vol. 12, No. 1, 2018, hlm. 77-78.

¹⁴ *Ibid.*

bersumber dari dana bagi hasil dari sumber daya lainnya (pariwisata). Untuk mewujudkan tujuan negara, otonomi daerah yang diperluas dan kesejahteraan dan kemakmuran yang berkeadilan di seluruh NKRI, maka UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat Dan Pemerintahan Daerah mendesak untuk dievaluasi.¹⁵ Adapun rincian sumber penerimaan daerah dari hasil perimbangan keuangan berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004 yang lebih lanjut diuraikan dalam peraturan pelaksanaannya, yakni PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

Dari hal-hal tersebut di atas yang berdasarkan ketentuan yang terdapat di dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 dan PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, pada prinsipnya tidak mengalami perubahan yang mendasar apabila dibandingkan dengan ketentuan perimbangan keuangan yang diatur dalam peraturan sebelumnya, yakni UU Nomor 25 Tahun 1999. Hanya saja terjadi pergeseran persentase bagi hasil antara pemerintah pusat dengan Pemda, dan antarpemerintah propinsi dengan pemerintah kabupaten/kota di dalam wilayah propinsi yang bersangkutan. Selain itu yang cukup mengembirakan adalah dimasukkannya dana bagi hasil pajak penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21 dalam undang-undang perimbangan yang terakhir ini, dimana sebelumnya bagi hasil pajak penghasilan ini hanya dicantumkan di dalam UU PPh yang merupakan murni pajak pemerintah pusat. Sehingga akan hilang kesan bahwa pemerintah pusat dengan kebijakannya melalui undang-undang perpajakan pusat memberikan bantuan berupa bagi hasil pajak penghasilan yang dipungut oleh pemerintah pusat kepada Pemda. Dimasukkannya dana bagi hasil pajak penghasilan ini dalam undang-undang perimbangan akan semakin memperkuat otonomi daerah dari sisi pandang hubungan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.¹⁶

UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah merupakan UU yang pembentukannya berlandaskan Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi, "*Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang*". UU ini memiliki pokok-pokok muatan sebagai berikut:¹⁷

- a. Penegasan prinsip-prinsip dasar perimbangan keuangan pemerintah dan pemerintahan daerah sesuai asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan;
- b. Penambahan jenis dana bagi hasil dari sektor pertambangan panas bumi, pajak penghasilan (PPh) Pasal 25/29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21;
- c. Pengelompokan dana reboisasi yang semula termasuk dalam komponen dana alokasi khusus menjadi dana bagi hasil;
- d. Penyempurnaan prinsip pengalokasian dana alokasi umum;
- e. Penyempurnaan prinsip pengalokasian dana alokasi khusus;
- f. Penambahan pengaturan hibah dan dana darurat;

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Lampiran Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

- g. Penyempurnaan persyaratan dan mekanisme pinjaman daerah, termasuk obligasi daerah;
- h. Pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan;
- i. Penegasan pengaturan sistem informasi keuangan daerah; dan
- j. Prinsip akuntabilitas dan tanggungjawab dalam UU ini dipertegas dengan pemberian sanksi.

Pembentukan UU *a quo* dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintahan daerah yang diatur dalam UU Pemerintah Daerah. UU tentang Pemerintah Daerah yang berlaku ketika itu yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang statusnya telah lama dicabut dan diperbaharui. Saat ini, UU yang menjadi *ius constitutum* pengaturan peraturan daerah ialah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU PEMDA) yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Cipta Kerja, yang telah memberlakukan pengaturan pembagian kewenangan pusat dan daerah yang berimplikasi pada pembagian keuangan. Untuk itu, diperlukan penyesuaian terhadap substansi yang diatur UU PEMDA terhadap UU *a quo*.

Selain UU PEMDA, UU *a quo* juga belum mengatur ketentuan mengenai sumber-sumber keuangan daerah yang saat ini keberadaannya masih tersebar di berbagai UU, seperti:

- a. UU No. 28 Tahun 2009 tentang PDRD, mengalihkan jenis pajak pusat yang sebelumnya dibagihasilkan yaitu BPHTB, PBB Perdesaan dan Perkotaan menjadi pajak daerah;
- b. UU APBN menetapkan berbagai jenis dana alokasi ke daerah (selain DBH, DAU, DAK), seperti Dana BOS, Tunjangan Guru, Dana Insentif Daerah;
- c. UU No. 39 Tahun 2007 tentang Cukai mengatur Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau;
- d. UU No. 21 Tahun 2001, UU No. 11 Tahun 2006, UU No. 29 Tahun 2007, dan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Otonomi Khusus yang mengatur dana otonomi khusus; dsb.

Berdasarkan konsiderans mengingatnya saja, sebagian besar sudah mengacu pada UU Pemerintahan Daerah setelah UU No. 32 Tahun 2004, dengan itu tentu terdapat potensi tumpang tindih atau disharmoni antara UU *a quo* dengan peraturan-peraturan di atas. Hal ini menurut Ni'matul Huda, dalam konteks regulasi yang ditujukan untuk menjamin sistem hubungan keuangan pusat dan daerah yang baik, maka diperlukan: 1) sistem yang memberikan distribusi kekuasaan yang rasional di antara berbagai tingkatan pemerintah mengenai penggalan sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai pola umum desentralisasi; 2) sistem yang menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemda; 3) sistem yang mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil di antara daerah-daerah atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu; serta 4) untuk pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.¹⁸

¹⁸ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat*, *Op.Cit*, hlm. 103.

Perkembangan tata kelola pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintahan daerah yang diikuti dengan peraturan perundang-undangan baik level UU maupun Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, dan sebagainya yang semakin dinamis menyebabkan semakin besarnya potensi disharmonisasi antar regulasi-regulasi tersebut. Oleh karena diperlukan regulasi yang jelas, tegas, komprehensif dan aplikatif. Permasalahan yang akan timbul ketika disharmonisasi aturan tidak teratasi ialah akuntabilitas dan transparansi penggunaan alokasi dana (pelaporan dan pengawasan).

Penutup

Saat ini, muatan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas UU Nomor 33 Tahun 2004 telah terdapat dalam prolegnas DPR, sehingga menjadi sebuah keniscayaan bahwa RUU ini harus segera dibahas. Selain itu, prinsipnya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah harus dilaksanakan secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan di setiap daerah. Konsep perimbangan keuangan harus pula dilakukan dalam konteks untuk mewujudkan otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perubahan UU a quo perlu untuk diarahkan menjawab berbagai persoalan yang terjadi dalam pelaksanaan perimbangan keuangan. Sehingga diperlukan adanya inventarisasi masalah yang komprehensif berkaitan dengan implementasi UU tersebut, dari pusat hingga daerah-daerah. Serta, UU No. 33 Tahun 2004 sudah tertinggal jauh baik secara formil maupun materiil, sehingga diperlukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan berbagai regulasi yang relevan dan/atau terkait untuk penyempurnaan dan/atau perubahannya.

Daftar Pustaka

Buku

- Alfitra Salamm dan Kurniawati Hastuti Dewi (editor), *Dinamika Hubungan Keuangan Pusat - Daerah, Perspektif Politik Lokal*, Jakarta, Pusat Penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI)
- Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta.
- Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta.
- Made Suwandi, *Isu-isu Strategis Penataan Otonomi Daerah*, Makalah Lokakarya Pemukiman dan Pengembangan Wilayah Indonesia 2000-2005.
- W Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, Grasindo.

Jurnal/Makalah

- Faisal Akbar Nasution, "Kebijakan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasca Reformasi", *Jurnal Hukum*, No. 3 vol 18 Juli 2011
- Hal Wolman, dkk, "Comparing Local Government Autonomy Across States", *George Washington Institute of Public Policy Working Paper*, 805 21st, 2018.
- I Nyoman Sugawa Korry, "Revisi Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Sebagai

Wujud Implementasi Perimbangan Keuangan yang Adil dan Selaras”, *Jurnal Kertha Wicaksana*, Vol. 12, No. 1, 2018

Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Legal Standing Prinsip Keyakinan Hakim Dalam Menetapkan Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi

Beni Kurnia Illahi¹, Sonia Ivana Barus², Pipi Susanti³

Abstract

Although the Anti-Corruption Law, especially Articles 2 and 3, regulates financial losses as a corruption offense, this regulation does not specifically mention which agency determines the budget for losses. So that there are not many tasks in determining state losses to be a problem in corruption cases in court. Thus, this study proposes two formulations of the problem to be discussed, namely First, First, what are the Basic Principles of Judge Confidence in Determining State Financial Losses in Corruption Crimes? Second, what is the most important institutional choice in declaring that there is no state financial loss in the Corruption Crime? This research uses normative legal research methods with descriptive research specifications and is analyzed through literature study and data analysis methods using juridical-qualitative. The results of the research and discussion in this study are that within the limits of reasonable reasoning, the judge is not actually an auditor, so he cannot determine the existence of state losses. In general, state losses must be proven by a calculation by the auditor through a standard mechanism in the audit of state finances. Thus, it is necessary to re-examine which institutions are recorded in as well as state financial losses to the state.

Keywords: *Legal Standing, Judge Confidence, State Loss, Corruption*

Abstrak

Meskipun UU Tipikor khususnya Pasal 2 dan Pasal 3 mengatur mengenai unsur kerugian keuangan negara sebagai delik korupsi namun regulasi ini tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai siapa instansi atau pihak mana yang berwenang dalam menentukan penghitungan kerugian keuangan negara. Sehingga tak jarang kewenangan dalam menetapkan kerugian keuangan negara menjadi masalah terutama dalam pemeriksaan perkara tindak pidana korupsi di pengadilan. Sehingga, Penelitian ini mengemukakan dua rumusan masalah yang menjadi batasan pembahasan, yaitu Pertama, Pertama, bagaimana *Legal Standing* Prinsip Keyakinan Hakim Dalam Menetapkan Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi? Kedua, Bagaimana pilihan kelembagaan yang paling berwenang dalam menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi? Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif serta dianalisis melalui studi kepustakaan dan metode analisis data menggunakan yuridis-kualitatif. Hasil penelitian dan pembahasan dalam penelitian ini yaitu Dalam batas penalaran yang wajar sesungguhnya hakim bukan auditor, sehingga tidak dapat menentukan adanya kerugian negara. Secara formil, kerugian negara harus dibuktikan dengan adanya perhitungan oleh auditor melalui suatu mekanisme standar dalam pemeriksaan keuangan negara. Dengan begitu, perlu kejelasan kembali soal lembaga mana yang berwenang dalam menghitung sekaligus men-*declare* kerugian keuangan negara.

Kata kunci: *Legal Standing, Keyakinan Hakim, Kerugian Negara, Korupsi*

Pendahuluan

Dalam khittahnya regulasi pemberantasan tindak pidana korupsi meletakkan 2 (dua) makna pokok yaitu sebagai langkah preventif dan represif. Langkah preventif terkait dengan pengaturan pemberantasan tindak pidana korupsi. Harapannya, masyarakat tidak melakukan tindak pidana korupsi. Langkah represif meliputi pemberian sanksi pidana yang berat kepada pelaku dan sekaligus mengupayakan pengembalian kerugian negara yang telah dikorupsi semaksimal mungkin⁴.

¹ Beni Kurnia Illahi, Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, Indonesia, Email: benikurnia@unib.ac.id

² Sonia Ivana Barus, Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, Indonesiad

³ Pipi Susanti, Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, Indonesiad

⁴ Indonesia Corruption Watch, *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2014, hlm. 75.

Kedua langkah tersebut dapat diterjemahkan bahwa upaya pemberantasan korupsi bukan semata memberi hukuman bagi mereka yang terbukti bersalah dengan hukuman yang seberat-beratnya, melainkan juga agar seluruh kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatannya dapat kembali dalam waktu yang tidak terlalu lama.⁵ Pemikiran dasar mencegah timbulnya kerugian keuangan negara telah dengan sendirinya mendorong agar baik dengan cara pidana, administrasi atau perdata, mengusahakan kembalinya secara maksimal dan cepat seluruh kerugian negara yang ditimbulkan oleh praktik korupsi. Keberadaan unsur kerugian negara merupakan pintu masuk dan salah satu kunci utama sukses tidaknya upaya perampasan dan pengembalian aset perolehan hasil korupsi di Indonesia.⁶

Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), khususnya Pasal 2 dan Pasal 3 mengatur mengenai unsur kerugian keuangan negara sebagai delik korupsi namun regulasi ini tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai siapa instansi atau pihak mana yang berwenang dalam menentukan penghitungan kerugian negara. Dalam penjelasan Pasal 32 UU Tipikor hanya menyebutkan bahwa *“kerugian keuangan negara adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk”*.

Frasa ini jelas menunjuk pada perlunya badan atau akuntan yang berwenang menentukan kerugian negara. Namun pada praktiknya, ketidaktegasan mengenai *“instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk”* dapat menimbulkan multi tafsir. Frasa *“instansi yang berwenang”* dapat diterjemahkan sebagai instansi yang berwenang atau memiliki kapasitas dalam bidang akuntansi atau menghitung kerugian keuangan negara atau dapat pula ditafsirkan institusi yang berwenang dalam penanganan perkara korupsi.⁷

Dalam praktik, institusi yang seringkali dilibatkan oleh penegak hukum dalam menghitung kerugian negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Diluar kedua institusi tersebut misalkan penghitungan kerugian negara juga dapat dilakukan oleh akuntan publik. Bahkan dalam beberapa perkara pihak Kejaksaan dan Pengadilan pernah melakukan sendiri penghitungan kerugian keuangan negara.⁸ Kewenangan BPK dalam menghitung kerugian negara diatur dalam pasal 10 UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) yang menyebutkan: *“BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan*

⁵ Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 34.

⁶ Zukra Budi Utama, *“Anomali Kebijakan Keuangan Negara dan Solusinya Melalui Perubahan Budaya Kerja di Lembaga Pengguna Anggaran”*, Jurnal Integritas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK RI) 01, Volume 1, November 2015, Jakarta, 2015, hlm. 141.

⁷ Nurul Ghuftron dan Suyono Salamun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keuangan Negara*, Program Representatif (ProRep) US-AID bekerjasama dengan Badan Akuntabilitas Keuangan Negara Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 24.

⁸ Beni Kurnia Illahi dan Muhammad Ikhsan Alia, *“Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerjasama BPK dan KPK”*, Jurnal Integritas KPK RI, Volume 3, Nomor 2, 2017. hlm. 265.

oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara”.

Selain BPK, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) juga berwenang untuk menetapkan mengenai adanya kerugian negara. Ini terkait dengan fungsi BPKP yaitu melaksanakan pengawasan terhadap keuangan dan pembangunan. Kewenangan Badan ini dituangkan dalam Surat Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang menyatakan BPKP memiliki kewenangan menghitung kerugian Negara.⁹

Faktanya, selama ini, penuntut umum acapkali menggunakan hasil penghitungan kerugian keuangan negara dari dua lembaga untuk membuktikan unsur kerugian keuangan negara dalam kasus korupsi.¹⁰ Sehingga kerap muncul pertanyaan di dalam jagat peradilan, lembaga mana yang sebenarnya paling berwenang menyatakan atau *declare* ada atau tidaknya kerugian negara.

Menjawab polemik ini, Mahkamah Agung (MA) menerbitkan Surat Edaran MA (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016. SEMA tersebut mengatur tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar MA Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. Salah satu poinnya rumusan kamar pidana (khusus) yang menyatakan hanya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang secara konstitusional berwenang *declare* kerugian keuangan negara.

Rumusan normal tersebut menerangkan bahwa *“instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional, sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara. Namun, tidak berwenang menyatakan atau *men-declare* adanya kerugian keuangan negara. Dalam hal tertentu, hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian negara dan besarnya kerugian negara”.*

Rumusan ini tentu saja tidak sinkron dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 perihal lembaga yang berwenang dalam menghitung kerugian keuangan negara dan praktik peradilan di lingkungan Mahkamah Agung sendiri.¹¹ Dalam beberapa studi riset mengungkapkan bahwa Jaksa, peneliti, dan advokat seringkali menemukan fakta di persidangan soal distorsi sikap pengadilan dalam menilai kerugian keuangan negara berdasarkan UU Tipikor.

Holistiknya, kerugian keuangan negara itu masuk dalam unsur tindak pidana korupsi. Intinya, SEMA punya cara pandang sendiri yang berbeda dengan putusan Mahkamah Konstitusi soal lembaga yang berwenang menetapkan kerugian keuangan negara. Hal tersebut, memberikan ruang yang amat besar kepada Hakim melalui prinsip keyakinan hakim dalam menetapkan suatu kerugian keuangan negara. Dengan kehadiran

⁹ Muhammad Imron Rosyidi, *“Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara”*, *Mimbar Keadilan, Jurnal Ilmu Hukum*, 2016, hlm. 28.

¹⁰ Indonesia Corruption Watch, *Op.cit.*, Hlm. 78.

¹¹ Beni Kurnia Illahi, *Konstitusionalitas Sistem Pertanggungjawaban Keuangan Negara Ditinjau Dari Aspek Kelembagaan Pengawasan Keuangan Negara*, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, Padang, 2017, hlm. 235.

SEMA ini, frasa “*Dalam hal tertentu, hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian negara dan besarnya kerugian negara*” cukup diperoleh dari minimal dua alat bukti yang sah. Tentu hal ini menjadi sangat dangkal dalam praktik dan realisasinya berkenaan dengan penetapan kerugian keuangan negara.

Berdasarkan hal itu, perlu diketahui secara lebih mendalam soal kedudukan prinsip keyakinan hakim dalam menetapkan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi. Atas dasar telaah itu, kemudian akan terlihat pilihan hukum yang logis terkait lembaga mana yang paling berwenang untuk menetapkan kerugian keuangan negara di pengadilan dalam perkara tindak pidana korupsi. Itu sebabnya, mempertimbangkan pentingnya jawaban dari telaah hukum tersebut, maka Penulis perlu melakukan kajian komprehensif dengan judul, “***Legal Standing Prinsip Keyakinan Hakim Dalam Menetapkan Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi***”.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, setidaknya terdapat 2 (dua) rumusan masalah yang dapat menjadi pagar dalam penelitian ini. Pertama, bagaimana *Legal Standing* Prinsip Keyakinan Hakim Dalam Menetapkan Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi? Kedua, Bagaimana pilihan kelembagaan yang paling berwenang dalam menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Menurut F. Sugeng Istanto, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum.¹² Adapun Jenis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*juridische normative*). Alasannya, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹³ Dari segi sifat, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif (*descriptive reseach*). Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian untuk melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu. Dalam penelitian hukum, penelitian deskriptif ini sangat penting untuk menyajikan bahan-bahan hukum yang ada secara tepat, di mana sesuai bahan-bahan itulah preskripsi hukum disusun.

Sedangkan dari sudut pandang bentuk, tipe penelitian ini adalah penelitian preskriptif. Penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada. Sifat perskriptif ini akan digunakan untuk menganalisis dan menguji nilai-nilai yang terdapat dalam hukum. Tidak hanya terbatas pada nilai-nilai dalam wilayah hukum positif semata, melainkan juga nilai-nilai yang melatarbelakangi dan menyemangati lahirnya hukum tersebut.

Dengan sifat deskriptif dan bentuknya yang preskripsi, penelitian ini dapat mengungkap apa dan bagaimana konsep, prinsip dan pengaturan hukum keuangan negara

¹² F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007, hlm. 29.

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1984, hlm. 76.

darurat dalam bingkai sistem ketatanegaraan Indonesia sekaligus merumuskan gagasan ke depan terhadap pilihan kelembagaan yang paling berwenang dalam menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi sehingga pilihan hukum itu bersandar pada prinsip-prinsip pertanggungjawaban keuangan negara. Sehubungan dengan uraian di atas, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan konseptual (*consetual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penelitian kepustakaan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Legal Standing Prinsip Keyakinan Hakim dalam Menetapkan Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi

Jarang sekali ditemukan putusan yang memuat uraian pertimbangan yang secara sistematis dan argumentatif mengkaitkan suatu keterbuktian kesalahan dengan keyakinan Hakim. Asalkan kesalahan telah terbukti secara sah menurut cara dan alat-alat bukti yang disebut undang- undang, maka keterbuktian itu dirumuskan dengan kalimat yang sudah bermodel baku : “kesalahan telah terbukti dan diyakini”. Seola-olah keyakinan hakim atas kesalahan hanya ditarik saja tanpa motivasi dan keterbuktian kesalahan yang dibuktikan.

Ironisnya, seorang hakim seringkali memunculkan keyakinannya sebagai senjata andalan untuk memberikan penjelasan tentang apa yang diputuskannya, meskipun sebenarnya seorang hakim tengah menyakinkan dirinya akan persoalan yang tengah dihadapinya. Banyak hakim gagal merepresentasikan diri melalui keyakinannya, sehingga (tidak jarang) putusannya menimbulkan kerugian luar biasa besar bagi pihak tertentu.

Prasyarat pemahaman sebagai faktor penyusun keyakinan hakim, yakni hakim harus memahami keseluruhan teks yang dihadapi, serta memahami bagaimana dirinya harus berperan dan menempatkan diri dalam proses memahami tersebut. Dalam hal ini penafsir (hakim) dituntut mampu memahami bagaimana karakteristik hamparan teks yang dihadapinya, dan bagaimana potensinya, kelemahan dan kekuatan pengaruhnya terhadap kemandiriannya dalam proses penafsiran terhadapnya. Hal ini sejalan dengan pendapat Paul Ricoeur dalam bukunya *Interpretation Theory: Discourse and The Surplus of Meaning*. terdapat tiga langkah pemahaman, yaitu yang berlangsung dari penghayatan simbol-simbol dan bahasa. Langkah kedua adalah pemberian makna oleh simbol-simbol serta penggalian yang cermat atas makna. Adapun langkah yang ketiga ialah langkah yang benar-benar filosofis, yaitu berfikir dengan menggunakan simbol-simbol sebagai titik tolaknya. Ketiga langkah ini sangat erat berhubungan dengan pemahaman bahasa yaitu: semantik, refleksif dan ekstensial atau ontologis.

Rumusan Hukum Kamar Pidana Tahun 2016 yang dituangkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan memberi jawaban terbaru.¹⁴ Tertulis di sana, “*Instansi yang berwenang*

¹⁴ Lihat <https://www.hukumonline.com/stories/article/lt61277e69efd30/penilaian-besarnya-kerugian-keuangan-negara-bergantung-hitungan-hakim/> Diakses pada Selasa, 21 September 2021, pukul 22.06.

menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara namun tidak berwenang menyatakan atau men-declare adanya kerugian keuangan negara. Dalam hal tertentu Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian negara dan besarnya kerugian negara”.

Rumusan ini tentu saja tidak sinkron dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 perihal lembaga yang berwenang dalam menghitung kerugian keuangan negara dan praktik peradilan di lingkungan Mahkamah Agung sendiri. Dalam beberapa studi riset mengungkapkan bahwa Jaksa, peneliti, dan advokat seringkali menemukan fakta di persidangan soal distorsi sikap pengadilan dalam menilai kerugian keuangan negara berdasarkan UU Tipikor. Holistiknya, dalam *Budget Theory in The Public Sector*, kerugian keuangan negara itu masuk dalam unsur tindak pidana korupsi.¹⁵ Intinya, SEMA punya cara pandang sendiri yang berbeda dengan putusan Mahkamah Konstitusi soal lembaga yang berwenang menetapkan kerugian keuangan negara. Hal tersebut, memberikan ruang yang amat besar kepada Hakim melalui prinsip keyakinan hakim dalam menetapkan suatu kerugian keuangan negara.¹⁶

Salah satu penyebab besarnya ruang prinsip keyakinan hakim itu dijalankan, dikarenakan UU Tipikor Pasal 2 dan Pasal 3 tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai siapa instansi atau pihak mana yang berwenang dalam menentukan penghitungan kerugian negara, dalam praktik terjadi pula hakim dan jaksa menghitung kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi. Dalam perkara korupsi proyek Sisminbakum dengan terdakwa Romli Atmasasmita, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan menghitung sendiri kerugian keuangan negara dalam perkara tersebut. Dalam pertimbangannya, majelis hakim mengatakan biaya akses yang diperoleh dari proyek Sisminbakum mencapai Rp31,5 miliar.

Romli divonis dua tahun penjara dan harus membayar denda Rp 100 juta subsider dua bulan kurungan serta mengganti kerugian negara sebesar 2 ribu dolar AS dan Rp 5 juta. Majelis mengakui angka pasti kerugian negara belum ada, tetapi majelis yakin ada kerugian negara dalam perkara Sisminbakum. Pertimbangan ini menjawab dalil pengacara Romli yang menyatakan belum ditemukan kerugian negara dalam proyek Sisminbakum. Dalam pertimbangannya majelis hakim menyatakan dapat menentukan kerugian negara.

Penghitungan kerugian keuangan negara oleh hakim pada akhirnya menimbulkan polemik. Selain karena tidak ada regulasi yang mengatur kewenangan hakim dalam menghitung atau kerugian negara, penentuan kerugian negara oleh hakim potensial salah

¹⁵ Nuriyanto, “Membangun Budaya Hukum Pelayanan Publik untuk Menuju Kesejahteraan Rakyat”, Jurnal Integritas Komisi Pemberantasan Korupsi RI, Nomor 01, Volume 1, November 2015, hlm. 26.

¹⁶ Aman Khan and W. Bartley Hildreth, *et.al. Budget Theory in The Public Sector*, Quorum Books, London, United Kingdom, 2002, dalam tulisan Lance T. Leloup, “*Budget Theory for a New Century*”, hlm. 3.

karena dalam praktik hakim dan pengadilan tidak melaksanakan tugas-tugas audit keuangan.¹⁷

Dalam batas penalaran yang wajar sesungguhnya hakim bukan auditor, sehingga tidak dapat menentukan adanya kerugian negara. Secara formil, kerugian negara harus dibuktikan dengan adanya perhitungan oleh auditor melalui suatu mekanisme standar dalam pemeriksaan keuangan negara.¹⁸ Jadi hakim tidak punya pengetahuan tentang mekanisme perhitungan keuangan negara tersebut. Di samping itu, dalam konteks menilai kerugian Negara, tidak semua perkara yang disidangkan berkaitan dengan tindak pidana korupsi harus melalui proses audit BPK atau BPKP. Kalau mudah dihitung, cukup langsung penyidik, atau penuntut umum. Penghitungan baru dilakukan jika dibutuhkan, ataupun ketika masuk keterangan ahli untuk menambah atau memberi pendapatnya dimuka persidangan.

Pilihan Kelembagaan yang Paling Berwenang dalam Menyatakan Ada Tidaknya Kerugian Keuangan Negara dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi

Dalam praktik, institusi yang seringkali dilibatkan oleh penegak hukum dalam menghitung kerugian negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Diluar kedua institusi tersebut misalkan penghitungan kerugian negara juga dapat dilakukan oleh akuntan publik. Bahkan dalam beberapa perkara pihak Kejaksaan dan Pengadilan pernah melakukan sendiri penghitungan kerugian keuangan negara. Kewenangan BPK dalam menghitung kerugian negara diatur dalam pasal 10 UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) yang menyebutkan: *"BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara"*.

Kerugian Negara sendiri adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai (lihat pasal 1 ayat [15] UU BPK). Penilaian kerugian tersebut dilakukan dengan keputusan BPK sebagaimana disebut dalam pasal 10 ayat [2] UU BPK yang menyebutkan *"Penilaian kerugian negara dan atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK."*¹⁹ Selain BPK, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) juga berwenang untuk menetapkan mengenai adanya kerugian negara. Ini terkait dengan fungsi BPKP yaitu melaksanakan pengawasan terhadap keuangan dan pembangunan. Kewenangan Badan ini dituangkan dalam Surat Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 yang menyatakan BPKP memiliki kewenangan menghitung kerugian Negara.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Badan

¹⁷ Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara, Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, dan Pidana Kbusus Korupsi*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 160.

¹⁸ Mudji Santosa, *Catatan Aspek Hukum Pengadaan dan Kerugian Negara*, Primaprint, Yogyakarta, 2014, hlm. 109.

¹⁹ Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan Negara*, Biro Penelitian dan Pengembangan BPK RI, Jakarta, 2015, hlm. 9.

Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/ daerah dan pembangunan nasional.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas tersebut, maka salah satu fungsi BPKP adalah menyelenggarakan fungsi pengawasan atau audit penghitungan kerugian keuangan negara, hal ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 3 huruf e Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014. Pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi.²⁰

Dengan diaturnya kewenangan BPKP dalam peraturan perundang-undangan berdasar uraian Pasal 3 huruf e di atas, maka BPKP termasuk lembaga yang berwenang melakukan penghitungan (penilaian) kerugian keuangan negara, khususnya BPKP juga berwenang penilaian kerugian keuangan negara dalam upaya pencegahan korupsi karena BPKP juga berwenang melakukan audit investigatif terhadap kasus-kasus yang berindikasi merugikan keuangan negara (korupsi). Apabila meninjau sumber wewenang yang dimiliki oleh BPKP, maka wewenang yang dimiliki oleh BPKP ini termasuk dalam wewenang delegatif, yakni wewenang yang bersumber dari pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu lembaga atau organ negara (Presiden) kepada lembaga atau organ negara lain di bawahnya (BPKP), karena landasan pembentukan BPKP adalah berdasarkan Keputusan Presiden, yang kelanjutannya diatur dalam Peraturan Presiden.

Dari sumber kewenangan BPKP tersebut, terlihat bahwa BPKP itu mempunyai kedudukan di bawah cabang kekuasaan eksekutif (Presiden) yang secara tidak langsung berarti BPKP tidak bersifat independen. Dengan demikian, apabila dibandingkan dengan BPK yang disebut sebagai pengawas eksternal (*external auditor*) yang merupakan lembaga pengawas tertinggi yang independen dalam bidang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, maka BPKP termasuk dalam lembaga pengawas internal (*internal auditor*) sehingga dianggap tidak independen, karena yang diawasinya berada dalam satu lingkup cabang kekuasaan yang sama dengan BPKP, yakni sama-sama kekuasaan eksekutif.

Kewenangan yang dimiliki oleh BPKP tersebut, sangatlah memiliki kesamaan dengan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangan tersebut adalah kewenangan terkait penilaian/penghitungan kerugian keuangan negara dalam adanya indikasi tindak pidana korupsi. Perbedaan antara kata pemeriksaan dan pengawasan yang digunakan dalam penamaan kedua lembaga tersebut, juga menimbulkan konflik, dikarenakan dalam satu sisi istilah memeriksa dan mengawas itu terdapat suatu perbedaan dalam maknanya, namun dalam sisi pelaksanaannya, kedua kata yang membedakan kedua lembaga tersebut hampir tidak memiliki perbedaan dalam pelaksanaan kewenangannya.²¹

²⁰ Ikhwan Fahrojih, *Pengawasan Keuangan Negara, Pemeriksaan Keuangan Negara Melalui Auditor Internal dan Eksternal Serta DPR*, Intrans Publishing, Malang, 2016, hlm. 23.

²¹ W. Ryawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 98.

Memeriksa adalah suatu tindakan yang bertujuan untuk mengetahui yang telah dilakukan oleh orang lain, sedangkan mengawas adalah suatu perbuatan yang berupa mengamati sesuatu agar jangan terjadi hal-hal yang tidak diinginkan.²² Jika menghubungkan arti kedua istilah tersebut di atas dengan pemakaiannya terhadap Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), maka mau tidak mau haruslah ada perbedaan yang dituju dalam melaksanakan tugas-tugas yang diberikan kepada kedua lembaga tersebut.

BPK adalah suatu badan yang tugasnya lebih banyak dititik beratkan kepada tindakan yang bersifat represif, sedangkan BPKP lebih banyak ditekankan kepada tingkat pencegahan (preventif). Namun demikian menurut kenyataannya, pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh kedua lembaga tersebut hampir tidak ditemukan perbedaan. Hal ini dapat dibuktikan pada dasar hukum kewenangan BPK dan BPKP terkait penilaian kerugian keuangan negara.

Oleh karena itu, dalam hal ini penulis lebih menyarankan agar BPKP digabung menjadi satu dengan BPK. Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, dalam bukunya yang berjudul "Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia" Untuk menghadapi dualisme pemeriksaan oleh BPK dan BPKP itulah maka Pasal 23E ayat (1) menegaskan bahwa, "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara, diadakan SATU badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri". Di sini tegas dikatakan hanya satu badan yang bebas dan mandiri. Karena itu, BPKP dengan sendirinya harus dilikuidasi, dan digantikan fungsinya oleh BPK yang menurut ketentuan Pasal 23G ayat (1) "... berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap propinsi."

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie di atas, dapat diketahui bahwa kekuasaan untuk melakukan pemeriksaan atau pengawasan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara harusnya dijalankan secara independen, yang hanya dijalankan oleh BPK saja, hal ini dikarenakan menurut teori kewenangan, sumber kewenangan BPK lebih tinggi daripada kedudukan BPKP. Sekaligus dengan adanya penggabungan BPKP ke dalam BPK juga merupakan salah satu upaya implementasi dari prinsip pembatasan kekuasaan secara horizontal dalam konsep negara hukum *rechtsstaat*.²³

Dengan demikian, berdasarkan uraian ketiga lembaga atau organ negara di atas, maka dapat diketahui bahwa semuanya sama-sama memiliki wewenang untuk melakukan penilaian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi terkait dengan cara melakukan pemeriksaan (audit) investigatif.²⁴ Namun, jika ketiga lembaga tersebut sama-sama berwenang menilai kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, maka akan menimbulkan konflik kewenangan tentang lembaga mana yang lebih berwenang untuk menilai kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi.

Untuk mengetahui siapa yang lebih berwenang mengenai penilaian kerugian keuangan negara, maka dapat ditinjau dari sumber kewenangan yang dimiliki masing-

²² Beni Kurnia Illahi dan Haykal, "Prinsip dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat dalam Penanggulangan Pandemi COVID-19", Jurnal Rechtvinding, Volume 10, Nomor 1, 2021, hlm. 201.

²³ Beni Kurnia Illahi, *Konstitusionalitas Sistem Pertanggungjawaban Keuangan Negara Ditinjau Dari Aspek Kelembagaan Pengawasan Keuangan Negara*, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, Op.cit., hlm. 90.

²⁴ *Ibid.*

masing lembaga di atas. Jika ditinjau dari aspek sumber kewenangannya, maka BPK yang lebih berwenang untuk menilai kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi dibandingkan dengan lembaga BPKP dan Inspektorat. Hal tersebut dikarenakan sumber kewenangan BPK diperoleh berdasarkan kewenangan atribusi, sedangkan sumber kewenangan BPKP dan Inspektorat diperoleh berdasarkan kewenangan delegasi.

Apabila merujuk pada uraian pokok permohonan dalam Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012, maka pemohon menganggap hanya BPK yang berwenang dalam menilai kerugian keuangan negara. Pemohon yang diwakili oleh kuasa hukum mengambil argumen demikian, dengan mendasarkan ketentuan norma UUD NRI Tahun 1945 Pasal 23E ayat (1) *jo.* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 *jo.* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dengan demikian, bahwa berdasarkan uraian yang dijelaskan oleh kuasa pemohon di atas, maka pendapat tersebut dapat dinyatakan bertentangan dengan teori maupun konsep hukum.

Hal tersebut dapat dibuktikan dengan mendasarkan pada teori negara hukum, teori kewenangan dan hierarki peraturan perundang-undangan. Teori negara hukum, khususnya asas legalitas, digunakan dalam menganalisis bahwa baik BPK maupun BPKP landasan pembentukan maupun kewenangannya sama-sama termaktub dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jadi, eksistensi kedua lembaga negara ini diakui dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Jika ditinjau berdasarkan teori kewenangan, maka antara BPK dan BPKP kewenangannya sama-sama diakui menurut teori kewenangan, hanya saja terdapat perbedaan sumber kewenangan yang dimiliki BPK dan BPKP. Sumber kewenangan yang dimiliki BPK adalah sumber kewenangan atribusi, sedangkan sumber kewenangan yang dimiliki oleh BPKP adalah sumber kewenangan delegasi. Dengan demikian, kedudukan BPK lebih tinggi dari pada BPKP jika ditinjau menurut sumber kewenangannya.

Hal demikian juga serupa jika kedudukan BPK dan BPKP ditinjau menurut hierarki peraturan perundang-undangan, yang dapat diketahui bahwa kedudukan BPK lebih tinggi derajatnya dari pada BPKP. Jadi, apabila kedua lembaga ini yakni BPK dan BPKP sama-sama melakukan penilaian kerugian keuangan negara dan terdapat perbedaan dalam hasil penilaiannya, maka hasil penilaian yang dipakai adalah hasil dari BPK. Namun dalam kasus yang diputus berdasarkan Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012 ini, hanya BPKP saja yang melakukan penilaian kerugian keuangan negara. Jadi, tidak bisa ditentukan bahwa hasil penilaian dari BPKP ini tidak sah, karena BPK sendiri tidak melakukan penilaian terhadap kerugian keuangan negara tersebut.

Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Rumusan Hukum Kamar Pidana Tahun 2016 yang dituangkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan dinilai tidak sinkron dengan Putusan Mahkamah

Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 perihal lembaga yang berwenang dalam menghitung kerugian keuangan negara dan praktik peradilan di lingkungan Mahkamah Agung sendiri. Pasalnya, dalam batas penalaran yang wajar sesungguhnya hakim bukan auditor, sehingga tidak dapat menentukan adanya kerugian negara. Secara formil, kerugian negara harus dibuktikan dengan adanya perhitungan oleh auditor melalui suatu mekanisme standar dalam pemeriksaan keuangan negara. Jadi hakim tidak punya pengetahuan tentang mekanisme perhitungan keuangan negara tersebut.

2. Kepastian hukum dan kedudukan lembaga pengawas intern dan pengawas ekstern dalam perspektif hukum positif sebagai institusi atau lembaga yang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara belum terjamin secara baik dan masih lemah dalam tahap implementasi. Hal ini sebagai konsekuensi adanya pelbagai lembaga pemeriksa yang bertugas untuk memeriksa pelaksanaan atau penyelenggaraan keuangan negara, yang memiliki fungsi dan kewenangan yang hampir sama pada ruang lingkup wilayah kerja yang juga saling bersinggungan antara yang satu dengan yang lain. Lembaga pemeriksa ini antara lain Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal Departemen dan Inspektorat Daerah.

Saran

Berdasarkan pada kesimpulan yang ada, maka dapat disarankan sebagai berikut :

1. Perlu perbaikan mekanisme pengawasan berjenjang dan terpadu, dengan cara mengoptimalkan fungsi strategis BPK, mengoptimalkan fungsi koordinatif BPKP, dan mengoptimalkan fungsi teknis Inspektorat Jenderal dan daerah;
2. Perlu perubahan yang signifikan terhadap Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016, terutama soal prinsip keyakinan hakim dalam menentukan dan menetapkan kerugian keuangan negara;
3. Perlu penataan kewenangan yang jelas dalam menghitung dan menentukan kerugian keuangan baik dengan mengakomodir seluruh peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan.

Daftar Pustaka

Buku

- Arsyad, Jawade Hafidz, *Korupsi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Fahrojih, Ikhwan, 2016. *Pengawasan Keuangan Negara, Pemeriksaan Keuangan Negara Melalui Auditor Internal dan Eksternal Serta DPR*, Intrans Publishing, Malang, 2016.
- Ghufron, Nurul dan Suyono Salamun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keuangan Negara, Program Representatif (ProRep) US-AID bekerjasama dengan Badan Akuntabilitas Keuangan Negara Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta, 2014.
- Istanti, F. Sugeng, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007.
- Khan, Aman and W. Bartley Hildreth, *et.al. Budget Theory in The Public Sector*, Quorum Books, London, United Kingdom, 2002.

Santosa, Mudji, *Catatan Aspek Hukum Pengadaan dan Kerugian Negara*, Primaprint, Yogyakarta, 2014.

Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan Negara*, Biro Penelitian dan Pengembangan BPK RI, Jakarta, 2015.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1984.

Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara, Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, dan Pidana Khusus Korupsi*, Setara Press, Malang, 2015.

Tjandra, W. Ryawan, *Hukum Keuangan Negara*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2014.

Watch, Indonesia Corruption, *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2014.

Hasil Penelitian/Tugas Akhir

Beni Kurnia Illahi, *Konstitusionalitas Sistem Pertanggungjawaban Keuangan Negara Ditinjau Dari Aspek Kelembagaan Pengawasan Keuangan Negara*, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, Padang, 2017,

Artikel Jurnal

Beni Kurnia Illahi dan Muhammad Ikhsan Alia, "Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerjasama BPK dan KPK", *Jurnal Integritas KPK RI*, Volume 3, Nomor 2, 2017.

Beni Kurnia Illahi dan Haykal, "Prinsip dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat dalam Penanggulangan Pandemi COVID-19", *Jurnal Rechtvinding*, Volume 10, Nomor 1, 2021.

Muhammad Imron Rosyidi, "Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara", *Mimbar Keadilan*, *Jurnal Ilmu Hukum*, 2016.

Nuriyanto, "Membangun Budaya Hukum Pelayanan Publik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat", *Jurnal Integritas Komisi Pemberantasan Korupsi RI*, Nomor 01, Volume 1, November 2015,

Zukra Budi Utama, "Anomali Kebijakan Keuangan Negara dan Solusinya Melalui Perubahan Budaya Kerja di Lembaga Pengguna Anggaran", *Jurnal Integritas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK RI)* 01, Volume 1, November 2015, Jakarta, 2015.

Website

<https://www.hukumonline.com/stories/article/lt61277e69efd30/penilaian-besarnya-kerugian-keuangan-negara-bergantung-hitungan-hakim/>

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah.

Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar MA.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012

Analisis Yuridis Pengenaan Pajak Penghasilan (PPh) Terhadap Kegiatan Selebgram yang Melakukan Endorsment di Media Sosial

Esti Anisa Pamungkas¹

Abstract

The rapid development of technology makes it easier for every user to get information so quickly that it is easier to know what's happening around the world in just seconds. As social beings, interaction with each other can be facilitated in all matters that require work. In this sophisticated era, every user can make the best use of technology. This is what a handful of people who can make good use of social media does. Celebgrams or names for people who are famous on Instagram use this to make money in activities called endorsements or promoting an item or product produced by other communities by paying to the celebrity. Support for activities through social media is a form of using services for individuals, so the tax imposition scheme carried out is the imposition of income tax (PPh). Regulation regarding income tax obtained in Article 4 of Law Number 36 of 2008 concerning Taxes which explains that the object of the tax is income, namely any additional capabilities obtained or obtained from Taxpayers, both from Indonesia and outside Indonesia, which can be used for consumption or to increase the wealth of the Taxpayer concerned.

Keywords: Endorsement, Social Media, Taxpayer, Selebgram, Government Role

Abstrak

Pesatnya perkembangan teknologi memudahkan setiap penggunanya mendapatkan informasi yang begitu cepat sehingga sangat mudah untuk mengetahui apapun yang terjadi diseluruh dunia hanya dalam hitungan detik. Menjadi salah satu peluang untuk menjadi mata pencaharian, media sosial ini semakin merebak dan memasuki semua kalangan usia. Hal inilah yang dilakukan oleh sebagian orang yang dapat memanfaatkan media sosial dengan baik. Selebgram atau sebutan untuk orang yang terkenal di instagram memanfaatkan ini untuk menghasilkan uang dalam kegiatan yang disebut endorsment atau mempromosikan sebuah barang atau produk yang dihasilkan oleh komunitas lain dengan cara membayar kepada selebgram tersebut. Kegiatan endorsement melalui media sosial merupakan bentuk penggunaan jasa atas individu, sehingga skema pengenaan pajak yang dilakukan adalah pengenaan pajak penghasilan (Pph). Regulasi mengenai pajak penghasilan terdapat dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan yang menjelaskan bahwa objek pajak adalah penghasilan, yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan.

Kata kunci: Endorsement, Media Sosial, Wajib Pajak, Selebgram, Peran Pemerintah

Pendahuluan

Di era teknologi yang semakin canggih ini memudahkan manusia untuk mendapatkan informasi dari berbagai sumber serta negara belahan lain. Hal ini dikarenakan teknologi yang berkembang begitu cepat mengikuti perkembangan jaman. Adanya media sosial seperti instagram, youtube, tiktok dan bahkan twitter sekalipun menjadi sumber informasi bagi para penggunanya. Hal ini membuat manusia juga berkembang mengikuti jaman, gaya hidup serta pekerjaan yang bisa saja mereka dapatkan dari media sosial. Selebgram dan youtuber menjadi pekerjaan yang paling diminati di era ini. *Endorsment* atau mempromosikan suatu produk atau barang yang dibuat oleh komunitas lain dengan cara membayarkan sejumlah uang kepada selebgram atau konten creator tersebut. Tentu saja ini berkaitan dengan pajak yang diterima oleh para konten kreator tersebut sebagai salah satu warga negara Indonesia yang memiliki undang-undang

¹ Esti Anisa Pamungkas, Universitas Sebelas Maret, estianisawith18@gmail.com

pajak penghasilan tersebut. Disebutkan dalam Undang-Undang (UU) perpajakan bahwa siapapun yang memiliki penghasilan maka mereka adalah objek pajak. Oleh sebab itu, selebgram tentu wajib membayar pajak karena mendapatkan penghasilan dari produk yang dipromosikannya. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang tersebut maka pemerintah telah memberikan banyak kemudahan kepada Wajib Pajak untuk diberi kepercayaan dan kebebasan dalam menghitung pajak terutanganya terhadap penerimaan pajak penghasilan yang didapat.

Dalam beberapa tahun ini jasa *endorsement* semakin marak diminati oleh sebagian masyarakat. Menggunakan jasa selebgram dan selebgram tersebut hanya akan mempromosikan produk atau barang tersebut dengan harga yang sudah dipatok secara pribadi maupun manajemen sang selebgram tersebut. Hal memberikan potensi penerimaan pajak yang cukup besar, Direktorat Jendral Pajak atau Ditjen Pajak saat ini tengah memperhatikan sistem pengenaan pajak dari sisi ini, mengingat pengenaan pajak dari *endorsement* saat ini hanya berdasarkan pada penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan atau yang kemudian disebut sebagai SPT. Undang-undang perpajakan menyebutkan bahwa siapapun yang memiliki penghasilan maka merupakan objek pajak. Beberapa pihak yang diuntungkan seperti artis dan selebgram yang memperoleh penghasilan melalui jasa *endorsement* tentu wajib membayar pajak. Pemungutan pajak di Indonesia saat ini sebagian besar menggunakan sistem *self assessment*, dimana wajib pajak sendirilah yang menghitung dan menilai pemenuhan kewajiban perpajakannya.² Regulasi mengenai pajak penghasilan terdapat dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan yang menjelaskan bahwa objek pajak adalah penghasilan, yakni setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan, dengan nama dan dalam bentuk apapun. Berdasarkan hal tersebut, perlu dilakukan pemungutan pajak terhadap kegiatan *endorsement* dalam media sosial. Masyarakat memerlukan kepastian hukum dengan mensosialisasikan kepada masyarakat dengan adanya wajib pajak *endorsement* agar terciptanya keadilan dalam pemungutan pajak yang ada di Indonesia.

Metode pemungutan pajak pada selebgram meski belum terlalu bisa dipastikan efektif atau tidak, namun pemerintah sedang menggalakkan wajib pajak bagi semua warga negara Indonesia tak terkecuali mereka yang bekerja di dunia maya. Tidak dapat dipungkiri bahwa sulitnya aparaturnegara melakukan pemungutan pajak kepada para selebgram karena tidak adanya kerja sama dengan pihak yang bersangkutan itu sendiri. Karena kebanyakan dari para selebgram ini tidak mematuhi peraturan wajib bayar pajak yang diberlakukan di negara ini. Meski pemerintah telah memberikan kelonggaran dengan memberikan peringatan terlebih dahulu melalui Surat Pemberitahuan Pajak atau SPT. Namun, tetap saja banyak Wajib Pajak yang lalai untuk membayar pajak atau bahkan tidak sedikit yang cenderung menghindari kewajiban tersebut.

² Sony Devany dan Siti Karunia Rahayu, *Perpajakan : Konsep, Teori, dan Isu, Edisi Kesatu, Cetakan kesatu*, Kencana, Jakarta, 2006, hlm. 81

Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah peraturan mengenai pajak penghasilan dalam kegiatan *endorment* yang dilakukan oleh selebgram di media sosial?
2. Apakah kriteria penerapan subjek dan objek pajak *endorment* serta peran pemerintah didalamnya?

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normative. Adapun yang diteliti adalah bahan hukum atau bahan pustaka, yang dalam hal ini merupakan data dasar yang digolongkan sebagai data sekunder. Penelitian hukum normative membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum. Penelitian hukum dimulai dengan melakukan penelusuran terhadap bahan-bahan hukum sebagai dasar untuk membuat suatu keputusan (*legal decision making*) terhadap suatu kasus-kasus hukum yang konkret.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengertian Pajak

Pemahaman pajak dari prespektif hukum menurut Soemitro merupakan suatu perikatan yang timbul karena adanya undang-undang yang menyebabkan timbulnya kewajiban warga negara untuk menyetorkan sejumlah penghasilan tertentu kepada negara, negara mempunyai kekuatan untuk memaksa, dan uang pajak tersebut harus digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan.³ Dari pendekatan hukum ini memperlihatkan bahwa pajak yang dipungut harus berdasarkan undang-undang sehingga menjamin adanya kepastian hukum, baik bagi aparaturnya sebagai pengumpul pajak maupun wajib pajak sebagai pembayar pajak.

Secara garis besar, pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang, sehingga dapat dipastikan dengan tiada mendapat balas jasa secara langsung. Meski bersifat memaksa, Pajak pungut penguasa berdasarkan norma-norma hukum untuk menutup biaya produksi barang-barang dan jasa kolektif untuk mencapai kesejahteraan umum.

Adapula pengertian pajak yang dikemukakan oleh para sarjana, yaitu oleh Santoso Brotodharjo, sebagai berikut:

1. Definisi Leroy Beaulieu, yang berbunyi: pajak adalah bantuan, baik secara langsung maupun tidak, yang dipaksakan oleh kekuasaan publik dari penduduk atau dari barang untuk menutup belanja pemerintah.
2. Definisi Dr. Soeparman Soemahamidjaja, pajak adalah iuran wajib berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektor dalam mencapai kesejahteraan umum.⁴

Dari pembahasan pengertian pajak, maka unsur-unsur dari definisi pajak meliputi sebagai berikut:

³ Santoso Brotodihardjo, *Penagntar Ilmu Hukum*, Bandung, Eresco, 1986, hlm.2.

⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Pajak*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 4.

1. Pajak adalah suatu iuran atau kewajiban menyerahkan sebagian kekayaan atau pendapatan kepada negara.
2. Penyerahan bersifat wajib, apabila tidak dilaksanakan maka dapat dipaksakan dengan kekerasan seperti surat paksa atau sita.
3. Iuran dari pihak yang dipungut seperti rakyat, badan usaha baik swasta maupun pemerintah digunakan oleh pemerintah atau aparaturnya untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum yang harusnya berguna bagi rakyat.⁵

Dengan demikian, ciri khas pajak dibanding dengan jenis pungutan lainnya adalah wajib pajak atau *tax payer* tidak menerima jasa timbal yang dapat ditunjuk secara langsung dari pemerintah namun perlu dipahami bahwa sebenarnya subjek pajak ada menerima jasa timbal tetapi diterima secara kolektif bersama dengan masyarakat lainnya.

Dari definisi tersebut menekankan bahwa pajak harus berdasarkan undang-undang yang disusun, dibahas dan disahkan serta dibicarakan bersama oleh pemerintah dan DPR, sehingga pajak merupakan ketentuan berdasarkan kehendak rakyat, bukan kehendak penguasa semata. Pembayar pajak tidak akan mendapatkan imbalan langsung. Manfaat dari pajak akan dirasakan oleh seluruh masyarakat baik yang membayar pajak maupun tidak membayar pajak.

Dalam pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan, "Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."⁶

Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sendiri menyatakan bahwa skema yang berlaku terhadap selebgram sebenarnya sama dengan *Sales Promotion Girl* (SPG). Dimana ada penggunaan jasa atas individu. Sehingga skema pengenaan pajak yang dilakukan adalah Pengenaan Pajak Penghasilan atau PPh.⁷ Selebgram menawarkan jasanya untuk mempromosikan barang atau produk agar *client* yang menyewa jasanya tersebut dapat meningkatkan penjualannya apalagi bila selebgram yang ditunjuk memiliki *followers* atau pengikut yang banyak di media sosial instagram. Bahkan tak jarang para selebgram ini juga merambah ke media sosial lain seperti TikTok ataupun twitter. Adanya promosi endorse dari sosok yang terkenal di kalangan masyarakat dapat mendorong publik dalam jumlah banyak untuk mengenal suatu brand. Jika sosok figur publik itu cukup berpengaruh dan dipercayai oleh banyak orang, endorse yang dilakukan juga dapat membangun kepercayaan pada suatu brand dengan mudah.

Pelaku *endorsement* akan menerima pembayaran untuk setiap promosi yang ia lakukan. Besaran pembayaran berbeda-beda dan hal itu ditentukan oleh berbagai faktor, mulai dari tingkat popularitas *influencer*, banyaknya jumlah *followers*, konten yang

⁵ Ibid.

⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan

⁷ Diakses dari <https://www.m.detik.com>. *Begitu Skema Pengenaan Pajak Selebgram*. diakses pada 15 September 2021 pukul 18:43 WIB.

dihasilkan, jumlah konten yang diunggah, dan sebagainya. Pembayaran ini merupakan penghasilan bagi si pelaku endorsement. Mengenai pengenaan pajak juga berkaitan dalam hal pengawasan terhadap penggolongan pengenaan norma pajak *selebgram*. Perhitungan pajak terhadap *selebgram* ini dapat merujuk pada Peraturan Direktorat Jendral Pajak Nomor PER-17/PJ/2015 Tentang Norma Perhitungan Penghasilan Neto. Berdasarkan Lampiran I peraturan Dirjen Pajak tersebut, penghasilan pajak *youtubers* dapat masuk ke dalam dua kategori yakni:

1. Kegiatan hiburan, seni, dan aktivitas lainnya memiliki besaran norma yakni 35%.
2. Pekerja seni memiliki besaran norma 50%.

Akan tetapi, bila memenuhi syarat maka harus dikenakan pajak penghasilan. Menurut Yustinus Prastowo selaku direktur eksekutif Center for Indonesia Taxation Analysis atau disingkat CITA. Aparatur pemungut pajak agak kesulitan dalam melaksanakan pemungutan pajak penghasilan pada kegiatan *endorsement* dalam media sosial lantaran sistem pemungutan pajaknya bersifat *self assessment*, sehingga diperlukan inisiatif wajib pajak itu sendiri untuk melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara Indonesia.⁸

Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan memastikan masih memantau sosial media untuk melihat *selebgram* dan *youtuber* yang belum membayar pajak. Oleh karenanya diimbau melaporkan secara mandiri sebelum diketahui petugas Pajak. Menurutnya, profesi *youtuber* atau artis dikelompokkan sebagai jenis pekerjaan bebas, seperti halnya pemain musik, pembawa acara, foto model, pemain sinetron, olahragawan dan *selebgram* yang juga merupakan wajib pajak sehingga harus melaporkan kewajibannya.⁹

Kriteria Penerapan Subjek dan Objek Pajak *Endorsment* Serta Peran Pemerintah Didalamnya

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan yang menyatakan bahwa: Yang menjadi subjek pajak adalah:

- a. 1. orang pribadi;
 2. warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak;
 - b. badan; dan
 - c. bentuk usaha tetap.
- 1a) Bentuk usaha tetap merupakan subjek pajak yang perlakuan perpajakannya dipersamakan dengan subjek pajak badan.
 - (2) Subjek pajak dibedakan menjadi subjek pajak dalam negeri dan subjek pajak luar negeri.
 - (3) Subjek pajak dalam negeri adalah:

⁸ Dusep Malik dan Chandra G. Asmara, 2016, "Pengamat: *Selebgram*, *Youtuber* Memang Harusnya Kena Pajak", URL: <https://www.viva.co.id/berita/bisnis/834113pengamat-selebgram-youtuber-memang-harusnya-kena-pajak> , diakses pada tanggal 15 September 2021

⁹ Neilmaldrin Noor Direktur Penyuluhan, Pelayanan, dan Hubungan Masyarakat, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210312165957-4-229767/incar-youtuber-dan-selebgram-petugas-pajak-gerilya-di-sosmed>, diakses pada tanggal 15 September 2021

- a. orang pribadi yang bertempat tinggal di Indonesia, orang pribadi yang berada di Indonesia lebih dari 183 (seratus delapan puluh tiga) hari dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan, atau orang pribadi yang dalam suatu tahun pajak berada di Indonesia dan mempunyai niat untuk bertempat tinggal di Indonesia;
- b. badan yang didirikan atau bertempat kedudukan di Indonesia, kecuali unit tertentu dari badan pemerintah yang memenuhi kriteria:
 1. pembentukannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 2. pembiayaannya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 3. penerimaannya dimasukkan dalam anggaran Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah; dan
 4. pembukuannya diperiksa oleh aparat pengawasan fungsional negara; dan
- c. warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak.

(4.) Subjek pajak luar negeri antara lain terdiri dari:

1. Orang pribadi yang tidak bertempat tinggal di Indonesia atau berada di Indonesia tidak lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan, dan badan yang tidak didirikan dan tidak bertempat kedudukan di Indonesia yang menjalankan usaha atau melakukan kegiatan melalui BUT di Indonesia.
2. Orang pribadi yang tidak bertempat tinggal di Indonesia atau berada di Indonesia tidak lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan, dan badan yang tidak didirikan dan tidak bertempat kedudukan di Indonesia yang dapat menerima atau memperoleh penghasilan dari Indonesia bukan dari menjalankan usaha atau melakukan kegiatan melalui Badan Usaha Tetap di Indonesia.¹⁰

Bagi warga negara yang memiliki kewajiban untuk membayar pajak dalam negeri yang menjadi objek pajak adalah setiap penghasilan baik yang berasal dari Indonesia maupun luar Indonesia sedangkan bagi wajib pajak luar negeri yang menjadi objek pajak hanya dengan penghasilan yang hanya berasal dari Indonesia. Kriteria dalam penetapan subjek pajak adalah orang pribadi, badan dan bentuk usaha tetap yang memperoleh penghasilan atas suatu karya yang mereka buat dan menghasilkan suatu tambahan ekonomis. Pada umumnya, *selebgram* adalah orang pribadi yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan subjek pajak. *Selebgram* lebih bersifat independen atau berdiri sendiri atas namanya dimana mereka bukan tenaga kerja. Bahkan *Selebgram* berdiri sendiri dan tidak ada tanggungjawab terhadap instansi tertentu. Dilihat dari hal tersebut *selebgram* mempunyai kewajiban untuk menghitung, membayar dan melaporkan sendiri atau *self assessment* besar pajak yang harus disetorkan kepada Ditjen Pajak. Kriteria dalam penetapan objek pajak *endorsement* dilihat dari penghasilan setiap orang yang mempunyai tambahan dari kemampuan ekonomis yang berarti wajib membayar pajak di dalam hal tersebut *selebgram* mempunyai tambahan penghasilan yang diperoleh melalui media sosial yang digunakannya.

¹⁰ Mardiasmo, "Perpajakan Edisi Revisi 2008", Andi Offset, Yogyakarta, 2008, hlm. 130

Pada dasarnya, pajak dipungut oleh pemerintah Indonesia untuk membiayai anggaran dan belanja negara (APBN). Sesuai dengan Jika pemilik produk menggunakan jasa agen atau manajemen artis yang merupakan *corporate*, Selebgram tentu dipotong PPh Pasal 23 UU 36/2008.¹¹

Tapi jika langsung kepada Selebgram tersebut dikenakan PPh Pasal 21 Pasal 36/2008. Status pemberi penghasilan dalam hal ini perusahaan pemilik produk menjadi penentu apakah PPh Pasal 21 *Selebgram* dipotong atau disetor sendiri. Jika berstatus pemotong PPh Pasal 21, maka wajib memotong PPh atas fee *Selebgram* tersebut. Jika bukan pemotong PPh Pasal 21, *Selebgram* yang bersangkutan wajib melaporkan penghasilan yang diterima di Surat Pemberitahuan Tahunannya ("SPT").¹²

Direktorat Jenderal Pajak (Ditjen Pajak) tengah memantau potensi dalam penerimaan pajak, terhadap suatu objek bayar pajak seperti selebgram yang selama ini bisa dikenakan pajak, sesuai dengan perundang-undangan perpajakan nasional. Dalam hal ini, para pengguna media sosial seperti instagram, youtube, dan sejenisnya, yang selama ini menggunakan akunnya untuk mempromosikan (endorse) suatu produk atau jasa, bakal dikenakan pajak. Dengan catatan, penghasilan yang diterima oleh mereka di atas Pendapatan Tidak Kena Pajak (PTKP). Dalam hal ini peran pemerintah adalah selalu mengawasi para pekerja lepas seperti selebgram ini karena mereka masuk dalam kategori Wajib Bayar Pajak yang dilakukan sateiap warga negara Indonesia.

Surat Pemberitahuan (SPT) adalah surat yang oleh Wajib Pajak digunakan untuk melaporkan perhitungan dan pembayaran pajak, objek pajak, dan bukan objek pajak atau harta dan kewajiban, menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Dalam hal ini untuk memenuhi *self assessment system*, Wajib Pajak diberikan kepercayaan untuk menghitung dan menetapkan sendiri pajaknya. Surat Pemberitahuan (SPT) dibedakan menjadi dua hal, yakni Surat Pemberitahuan Masa dan Surat Pemberitahuan Tahunan. SPT masa adalah surat pemberitahuan untuk masa pajak tertentu, sedangkan SPT tahunan adalah surat pemberitahuan untuk suatu tahun pajak atau bagian tahun pajak. Pada prinsipnya setiap Wajib Pajak diwajibkan menyampaikan Surat Pemberitahuan. Setelah SPT diisi, Wajib Pajak wajib menandatangani SPT tersebut untuk kemudian menyampaikannya ke Kantor Direktorat Jenderal Pajak tempat Wajib Pajak terdaftar. Pasal 25 ayat:¹³

Besarnya anggaran pajak dalam tahun pajak berjalan yang harus dibayarkan sendiri oleh Wajib Pajak untuk setiap bulan adalah sebesar pajak penghasilan yang terutang menurut Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan tahun pajak.

Menurut AP. Lerner, ada dua akibat dengan dipungutnya pajak-pajak, yaitu:

1. Akan memperbesar pendapatan negara;
2. Akan mengurangi dana (*money incomes*) yang tersedia dalam masyarakat.

Pemerintah memiliki kuasa penuh sebagai pengawas serta sebagai pihak yang membuat peraturan pengenaan pajak padaw setiap warga negara tak terkecuali selebgram

¹¹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan terakhir diubah oleh Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan

¹² Ibid.

¹³ Pasal 25 Ayat 1 Undang-Undang No. 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan.

yang mungkin memiliki penghasilan lebih yang mereka dapatkan dari jasa *endorsement* tersebut. Apabila Wajib Pajak melakukan pelanggaran karena kelalaian atau dengan sengaja tidak membayar pajak yang seharusnya dibayarkan, maka pemerintah dapat memberikan sanksi pidana kepada Wajib Pajak tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pemerintah bertugas mengontrol jalan peraturan perpajakan yang telah ditetapkan, agar masyarakat nantinya tidak akan melakukan pelanggaran yang merugikan negara karena dalam memelihara negara dengan baik adalah tugas setiap warga negara dan juga pemerintah.

Penutup

Kesimpulan

Pengaturan mengenai pengenaan pajak *endorsement* terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan. Dalam prakteknya pajak *endorsement* tersebut sulit untuk diterapkan karena banyaknya wajib pajak yang tidak patuh atau lalai dan cenderung menghindari dalam membayar pajak.

Kriteria dari penetapan subjek dan objek pajak dilihat dari penghasilan subjek pajak *selebgram* yang merupakan orang pribadi dan bukan tenaga kerja dan instansi lainnya serta kriteria objek pajak *endorsement* ialah penghasilan yang diperoleh dengan mendapatkan keuntungan pribadi yang harus dibayarkan dan juga Pemerintah memiliki peran sebagai pengawas dalam perpajakan di Indonesia. Peran penting pemerintah dibutuhkan dalam mensosialisasikan setiap peraturan perundang-undangan yang ada, agar masyarakat mengetahui setiap peraturan yang berlaku.

Saran

Segala aktivitas di media sosial yang berkaitan dengan *endorsement* harusnya mendapat perhatian lebih dari pemerintah agar para *selebgram* dapat dengan tertib membayarkannya sebagai warga negara yang taat pada hukum. Penggunaan media sosial perlu meningkatkan kesadaran atas kewajiban perpajakannya. Sebaiknya penghasilan yang diperoleh *selebgram* dalam kegiatan *endorsement* dikenakan pajak penghasilan (Pph) final sebesar 1% oleh pemerintah, sehingga lebih memberikan kemudahan serta mengurangi beban administrasi bagi wajib pajak.

Sebagai salah satu sumber pendapatan dan pembiayaan negara, pajak penghasilan hendaknya dapat disosialisasikan baik pada mekanisme maupun peraturan Undang-Undang yang mengatur pajak penghasilan kepada masyarakat yang kena Wajib Pajak. Pajak Penghasilan yang merupakan salah satu aspek pendapatan pemerintah (negara) Indonesia untuk itu hendaknya pada persoalan tarif progresif dengan pemungutan secara langsung dapat diperhatikan sehingga diharapkan dapat membangun kesadaran Wajib Pajak yang tentunya juga harus diikuti dengan peningkatan pelayanan terhadap Wajib Pajak.

Daftar Pustaka

Buku

Brotodihardjo, Santoso, penagtar Ilmu Hukum, Eresco, Bandung, 1986.

Adrian Sutedi, Hukum Pajak, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.

Mardiasmo, Perpajakan Edisi Revisi 2008, Andi Offset, Yogyakarta, 2008.

Sony Devany dan Siti Karunia Rahayu, Perpajakan : Konsep, Teori, dan Isu, Edisi Kesatu, Cetakan kesatu, Kencana, Jakarta, 2006,

Internet

<https://www.m.detik.com>. Begini Skema Pengenaan Pajak Selebgram. diakses pada 15 September 2021

Dusep Malik dan Chandra G. Asmara, 2016, "Pengamat: Selebgram, Youtuber Memang Harusnya Kena Pajak", URL: <https://www.viva.co.id/berita/bisnis/834113-pengamat-selebgram-youtuber-memang-harusnya-kena-pajak>, diakses pada tanggal 15 September 2021

Neilmaldrin Noor Direktur Penyuluhan, Pelayanan, dan Hubungan Masyarakat, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210312165957-4-229767/incar-youtuber-dan-selebgram-petugas-pajak-gerilya-di-sosmed>, diakses pada tanggal 15 September 2021

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan terakhir diubah oleh Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan

Legalitas Penyelenggaraan Retribusi Secara Elektronik di Daerah (Studi Pengaturan di Kota Yogyakarta)

Muhammad Addi Fauzani¹, Aprillia Wahyuningsih²

Abstract

The purpose of this study, namely to analyze first, the legality of the implementation of electronic retribution in the city of Yogyakarta. Second, the concept of regulating the implementation of retribution electronically in the City of Yogyakarta in accordance with the General Principles of Good Governance (AAUPB) in the future. This study uses a normative juridical method with a statutory and conceptual approach. The results of the study conclude that, firstly, the legality of electronic retribution administration in the city of Yogyakarta does not refer to the regional regulations on retribution in the city of Yogyakarta because it has not regulated the electronic administration of retribution. In fact, the collection of user fees, especially market service fees and waste/cleaning service fees in Yogyakarta City, has been carried out electronically. The implementation of the electronic retribution refers to the Presidential Instruction Number 3 of 2003 and the Instruction of the Mayor of Yogyakarta Number 3 of 2017 concerning the Implementation of Non-Cash Transactions. Second, in order to harmonize the implementation of user fees, especially those that are carried out electronically with AAUPB, it is necessary to synchronize them with managing the administration of user fees electronically. At the very least, this study considers that there are four processes in the electronic administration of user fees that require the legitimacy of local regulations, namely the legality of the form of documents, payment of fees, recording of data, and collection of fees.

Keywords: *Legality, Levies, Electronics.*

Abstrak

Tujuan penelitian ini, yakni untuk menganalisis *pertama*, legalitas penyelenggaraan retribusi secara elektronik di Kota Yogyakarta. *Kedua*, konsep pengaturan penyelenggaraan retribusi secara elektronik di Kota Yogyakarta yang sesuai dengan prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) ke depan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa, *pertama*, legalitas penyelenggaraan retribusi secara elektronik di Kota Yogyakarta tidak merujuk kepada Peraturan-Peraturan Daerah tentang Retribusi di Kota Yogyakarta karena memang belum mengatur penyelenggaraan retribusi secara elektronik. Padahal pemungutan retribusi khususnya retribusi pelayanan pasar dan retribusi pelayanan persampahan/kebersihan di Kota Yogyakarta telah diselenggarakan secara elektronik. Implementasi penyelenggaraan retribusi secara elektronik tersebut merujuk pada Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 dan Instruksi Walikota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Transaksi Non Tunai. *Kedua*, guna menyelaraskan penyelenggaraan retribusi khususnya yang dilaksanakan secara elektronik dengan AAUPB, maka perlu dilakukan sinkronisasi dengan mengatur penyelenggaraan retribusi secara elektronik. Paling tidak penelitian ini memandang bahwa terdapat empat proses dalam penyelenggaraan retribusi secara elektronik yang membutuhkan legitimasi pengaturan di daerah, yakni legalitas bentuk dokumen, pembayaran retribusi, pencatatan data, dan penagihan retribusi.

Kata kunci: *Legalitas, Retribusi, Elektronik.*

Pendahuluan

Kajian hukum administrasi negara di antaranya mengenai peralihan dari konsep pembatasan peranan negara (*staatsonthouding*) kepada konsep intervensi negara pada kehidupan sosial-ekonomi masyarakat (*staatbemoeyenis*) salah satunya pelayanan publik membawa konsekuensi bahwa administrasi negara disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurzoorg*).³ Dimensi ini secara spesifik

¹ Muhammad Addi Fauzani, Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: addifauzz@gmail.com

² Aprillia Wahyuningsih, Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: aprilliawahyuningsih@gmail.com

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 14-15.

melahirkan paham negara kesejahteraan (*verzorgingsstaat*).⁴ Untuk menjalankan tugas ini, maka negara memiliki kewenangan untuk menarik pajak dan pungutan lain (dalam hal ini retribusi) yang akan digunakan sebagai pembiayaan pelayanan terhadap masyarakat. Hal ini merupakan praktek yang telah berkembang di negara-negara modern.⁵

Pungutan oleh negara kepada masyarakat juga dimungkinkan dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Hal tersebut disebabkan adanya prinsip desentralisasi yang dianut oleh Indonesia.⁶ Prinsip desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan salah satunya pelayanan publik di daerah tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, tetapi juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah. Satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut diberikan wewenang untuk mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.⁷

Kewenangan melakukan pungutan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD). UU PDRD mengatur secara umum konsep penyelenggaraan salah satunya retribusi daerah. Retribusi yang dapat ditarik yakni retribusi jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu, sehingga meskipun Pemerintah Daerah memiliki kebebasan dalam menuntukan objek tetapi tidak dapat keluar dari golongan dan jenis yang telah ditetapkan dalam UU PDRD. Pasal 156 ayat (1) UU PDRD menyebutkan bahwa "*Retribusi ditetapkan dengan Peraturan Daerah*". Artinya, retribusi, baru dapat dipungut apabila telah diatur dengan Peraturan Daerah. Retribusi ini juga merupakan salah satu sumber dari pendapatan asli daerah.⁸

Kota Yogyakarta telah memberlakukan pungutan retribusi di antaranya lewat pengaturan dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum (Perda 5/2012). Bahkan pengaturan dalam Perda 5/2012 yang mengatur tentang retribusi jasa umum tersebut telah dipecah ke dalam beberapa Perda-Perda sesuai dengan jenis materi retribusi, di antaranya yaitu, Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2018 tentang Retribusi Pelayanan Pasar (Perda 6/2018) dan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2020 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum (Perda 1/2020).

Seiring berkembangnya zaman, pemungutan retribusi khususnya retribusi pelayanan pasar dan retribusi pelayanan persampahan/kebersihan di Kota Yogyakarta telah diselenggarakan secara elektronik.⁹ Pembayaran secara elektronik atau dapat disebut

⁴ Bagir Manan, "Pemikiran Negara Berkonstitusi di Indonesia", Makalah pada Temu Ilmiah Nasional "Memformat Indonesia Baru: Reformasi Hukum sebagai Fondasi Reformasi Total", FH Universitas Padjadjaran, Bandung, 6 April 1999, hlm. 2. Dikutip dari Ridwan HR, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintahan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 3.

⁵ SF Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 479.

⁶ Secara eksplisit dapat dilihat dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷ Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University, Yogyakarta, 2008, hlm. 112.

⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 78.

⁹ Pemungutan Retribusi secara Elektronik di Kota Yogyakarta telah dilakukan pada Retribusi Pelayanan Pasar diakses dari <https://perindag.jogjakota.go.id/detail/index/9409> dan Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan data dari Wawancara dengan Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta pada 5 Agustus 2021.

dengan “transaksi elektronik” adalah perbuatan hukum yang dilakukan dengan menggunakan Komputer, jaringan Komputer, dan/atau media elektronik lainnya. Akan tetapi, pengaturan mengenai transaksi elektronik belum diatur di dalam Perda 6/2018 sebagai dasar hukum pemungutan retribusi pelayanan pasar dan Perda 5/2012 sebagai dasar hukum pemungutan retribusi pelayanan persampahan *tidak ditemukan* ketentuan yang mengatur tentang pemungutan retribusi secara elektronik. Secara sekilas, hal ini tentu telah bertentangan dengan Pasal 156 ayat (1) UU PDRD yang intinya mengatur bahwa penyelenggaraan retribusi lebih lanjut harus dituangkan dalam Peraturan Daerah. Untuk itu, menarik dilakukan kajian secara lebih jauh mengenai permasalahan ini.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana telah diuraikan di atas, maka penelitian ini memiliki rumusan masalah sebagai berikut, *pertama*, bagaimana legalitas penyelenggaraan retribusi secara elektronik di Kota Yogyakarta? *Kedua*, bagaimana konsep pengaturan penyelenggaraan retribusi secara elektronik di Kota Yogyakarta yang sesuai dengan prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik ke depan?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yakni penelitian normatif¹⁰ dan memakai pendekatan perundang-undangan dan konseptual.¹¹ Sumber Data dan jenis bahan hukum yakni bahan hukum primer¹²: peraturan perundang-undangan; dan bahan hukum sekunder: pendapat hukum para ahli, karya ilmiah dari kalangan hukum, jurnal yang relevan dengan permasalahan yang diangkat.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Legalitas Penyelenggaraan Retribusi Secara Elektronik di Kota Yogyakarta

Pemerintah daerah telah melakukan berbagai inovasi sebagai wujud komitmen penyelenggaraan pelayanan publik yang maksimal kepada masyarakat. Perkembangan kehidupan masyarakat juga menuntut pemerintah dalam mengembangkan pelayanan. Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta juga meimplementasikan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya yakni dengan adanya E-Retribusi di berbagai aspek pelayanan publik.

Retribusi yang dalam hal ini ditarik oleh pemerintah daerah juga menjadi salah satu sumber pendapatan pemerintahan daerah yang mana pemerintah daerah telah melaksanakan pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa layanan. Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Yogyakarta merupakan penyelenggara urusan pemerintah yang sesuai

¹⁰ Bambang Sanggono, *Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar*, Ctk. Keempat, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 43.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 93.

¹² Suratman, Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Ctk. Ketiga, AlfaBeta, Bandung, 2015, hlm. 67.

dengan asas otonomi daerah dengan menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Secara garis besar penarikan retribusi di daerah merupakan kewenangan pemerintah daerah yang termasuk pada otonomi daerah. Otonomi daerah yang dimaksud yakni sesuai dengan Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang mana ditegaskan “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Penarikan retribusi juga menjadi salah satu bagian dari pelaksanaan otonomi daerah, retribusi pada pelaksanaan pemerintah daerah masuk pada ranah keuangan daerah yang mana menjadi sumber keuangan daerah di samping sumber lain yakni pajak. Tujuan diberikannya kewenangan dalam pelaksanaan retribusi yakni agar dapat mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat dan daerahnya.¹³ Pada pasal 51 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan fungsi retribusi yakni untuk melaksanakan Kewajiban Daerah Persiapan, antara lain:

- a. mengelola sarana dan prasarana pemerintahan;
- b. mengelola personel, peralatan, dan dokumentasi;
- c. membentuk perangkat Daerah Persiapan;
- d. melaksanakan pengisian jabatan aparatur sipil negara pada perangkat Daerah Persiapan;
- e. mengelola anggaran belanja Daerah Persiapan; dan
- f. menangani pengaduan masyarakat

Pengaturan mengenai pemungutan retribusi yang telah diatur pada Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pengertian Retribusi Daerah sendiri yakni pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.¹⁴ Objek Retribusi meliputi 3 aspek yakni:¹⁵

- a. Jasa Umum;
- b. Jasa Usaha; dan
- c. Perizinan Tertentu.

Ketiga objek Retribusi tersebut dalam penetapannya di atur dalam Peraturan Daerah. Hal ini ditegaskan pada Pasal 156 ayat (1) Retribusi ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Tata cara penarikan retribusi dipungut dengan menggunakan Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) atau dokumen lain yang dipersamakan.¹⁶

Berkaitan dengan Pemungutan retribusi di Yogyakarta sendiri juga diatur di dalam berbagai peraturan daerah. Beberapa peraturan ini menjelaskan mengenai cara pemungutan retribusi daerah. Saat ini di mana Daerah Kota Yogyakarta telah memberlakukan pemungutan retribusi dengan sistem E-Retribusi menjadikan sebuah

¹³ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

¹⁴ Pasal 1 angka 64 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

¹⁵ Pasal 108 ayat (1) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

¹⁶ Pasal 160 ayat (1) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

pertanyaan, bagaimana legalitas penerbitan E-Retribusi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Yogyakarta. Sehingga perlu adanya analisis terhadap beberapa pengaturan yang mencakup mengenai Retribusi Daerah di Yogyakarta terkait dengan mekanisme atau cara pemungutan retribusi tersebut.

Pertama, Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum. Pada Pasal 63 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum telah dijelaskan mengenai Tata Cara Pembayaran yakni:

- (1) Retribusi yang terutang harus dibayar lunas.
- (2) Setiap pembayaran retribusi diberikan tanda bukti pembayaran yang sah.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara pembayaran, penyetoran, tempat pembayaran, angsuran, dan penundaan pembayaran retribusi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota

Kedua, Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2018 tentang Retribusi Pelayanan Pasar. Pada pengaturan ini pengaturan mengenai Tata Cara Pembayaran diatur pada Pasal 14, yakni:

- (1) Wajib Retribusi membayar Retribusi terutang secara tunai/lunas.
- (2) Pembayaran Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan tanda bukti pembayaran yang sah.
- (3) Pejabat yang ditunjuk mencatat setiap pembayaran Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pada buku penerimaan.

Ketiga, Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2020 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum. Pada peraturan ini dijelaskan mengenai Tata Cara Pembayaran pada Pasal 14, yakni:

- (1) Wajib Retribusi membayar Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum terutang secara lunas.
- (2) Pembayaran Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan tanda bukti pembayaran yang sah.
- (3) Pejabat yang ditunjuk mencatat setiap pembayaran Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pada buku penerimaan.

Pengaturan mengenai pemungutan retribusi yang telah diatur pada UU PDPR yang mana menjadi ranah pemerintah daerah. Pada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pengaturan retribusi yang diatur pada Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum, Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2018 tentang Retribusi Pelayanan Pasar dan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2020 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum. Beberapa pengaturan mengenai retribusi tersebut ternyata belum mengatur mengenai pemungutan retribusi dengan mekanisme E-Retribusi.

Adapun pengaturan mengenai e-retribusi juga menjadi ranah pada pelaksanaan transaksi non tunai yang diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government*. Pada peraturan tersebut

merupakan penyesuaian adanya perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara yang menuntut kelancaran komunikasi lembaga-lembaga tinggi negara, pemerintah daerah serta mendorong partisipasi masyarakat luas. Sehingga harus dilaksanakan pengembangan *E-Government*, yang merupakan upaya mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik agar lebih efektif dan efisien. Sehingga E-Retribusi juga merupakan bagian dari *e-government* yang mana dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien.

Pengaturan pada Kota Yogyakarta sendiri tertuang pada Instruksi Walikota Yogyakarta tentang Pelaksanaan Transaksi Non Tunai. Pada pengaturan ini penyelenggaraan pemerintahan pada perangkat daerah untuk meminimalkan penggunaan uang tunai dan melakukan transaksi dalam penerimaan atau pembayaran secara tunai pada perangkat daerah/unit kerja. Menyinggung lebih mengenai e-retribusi, pengaturan ini menginstruksikan agar seluruh pendapatan pajak daerah kecuali Bumi dan Bangunan dilakukan dengan mekanisme non tunai. Sehingga pelaksanaan e-retribusi di Kota Yogyakarta merupakan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang telah diatur diberbagai pengaturan tersebut. Akan tetapi, pengaturan yang secara khusus mengatur mengenai retribusi belum mengatur mengenai cara pembayaran dengan mekanisme e-retribusi.

E-Retribusi yang saat ini sudah dilakukan diberbagai aspek pemungutan retribusi ternyata belum mempunyai landasan hukum yang kuat di dalam produk hukum Kota Yogyakarta. Padahal, dalam menjalankan kewenangannya pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus sesuai dengan asas legalitas, Asas legalitas yang merupakan prinsip utama yang menjadi dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan pada negara hukum, terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem Kontinental.¹⁷ Pelaksanaan e-retribusi di Kota Yogyakarta telah diterapkan, diantaranya retribusi pasar, retribusi sampah dan retribusi parkir yang telah berjalan juga lebih memudahkan para pedagang memenuhi kewajiban, selain itu juga pelaksanaan e-retribusi tidak memerlukan petugas untuk menarik retribusi.¹⁸ Selain itu, mekanisme pembayaran nontunai juga dilakukan pada retribusi sampah. Mekanisme pembayaran non-tunai dilakukan dengan membayar retribusi di BPD DIY, ATM BPD DIY atau menggunakan aplikasi pembayaran yang didukung oleh sistem BPD DIY. Pembayaran tersebut menggunakan nomor ID masing-masing Wajib Retribusi, tagihan atau jumlah retribusi yang harus dibayar akan muncul sesuai dengan nomor ID tersebut. Tapi karena keterbatasan sistem yang ada saat ini, hanya tagihan tahun 2021 yang sudah bisa dibayarkan secara non tunai, sedangkan tagihan 2020 yang belum lunas dibayarkan secara tunai.¹⁹

Oleh karena itu, dengan pelaksanaan e-retribusi yang menjadi bagian dari penyelenggaraan negara belum mempunyai landasan hukum yang lebih spesifik, akan tetapi pelaksanaan e-retribusi telah diterapkan diberbagai pemungutan retribusi. Sehingga,

¹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 90.

¹⁸ Pasar Tradisional Yogyakarta yang terapkan E-Retribusi bertambah, <https://www.antarane.ws.com/berita/1257148/pasar-tradisional-yogyakarta-yang-terapkan-e-retribusi-bertambah>

¹⁹ Wawancara Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta

demikian menjamin adanya kepastian hukum dan pelaksanaan e-retribusi dapat melindungi hak-hak pihak yang terkait. Maka, perlu adanya pengaturan yang lebih spesifik.

Konsep Pengaturan Penyelenggaraan Retribusi Secara Elektronik yang Sesuai dengan Prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Ke Depan

Penyelenggaraan retribusi secara elektronik (E-Retribusi) di Kota Yogyakarta memang sudah dilakukan di berbagai aspek pemungutan retribusi, namun di sisi normatif, belum mempunyai landasan hukum yang kuat. Padahal, dalam menjalankan kewenangannya pemerintah daerah harus sesuai dengan asas legalitas,²⁰ Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintah daerah harus didasarkan pada hukum tertulis, sehingga, tidak boleh dilakukan tanpa dasar yang tertulis.²¹ Asas ini akan menjamin dan melindungi penghormatan atas hak asasi manusia.²²

Adapun di samping itu, penyelenggaraan pemerintahan yang tanpa terkecuali dalam hal ini pemungutan retribusi dengan mekanisme e-retribusi juga harus sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). AAUPB berfungsi sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Pada penerapan e-retribusi ini juga harus sesuai dengan apa yang menjadi AAUPB, salah satunya yakni Asas tertib penyelenggara negara, yakni asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.²³

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, bahwa dengan masih umumnya pengaturan penyelenggaraan retribusi, maka ke depan di Kota Yogyakarta, guna menjamin kepastian hukum dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) yakni asas tertib penyelenggara negara, maka perlu sinkronisasi ke dalam pengaturan dalam retribusi secara elektronik (e-retribusi). Paling tidak penelitian ini memandang bahwa terdapat empat proses dalam penyelenggaraan retribusi secara elektronik yang membutuhkan legitimasi pengaturan di daerah, yakni legalitas bentuk dokumen, pembayaran retribusi, pencatatan data, dan penagihan retribusi.

Secara lebih lengkap, usulan diuraikan sebagai berikut. *Pertama*, berkaitan dengan legalitas dokumen yang digunakan untuk memungut retribusi atau biasa disebut dengan SKRD. SKRD adalah surat ketetapan retribusi yang menentukan besarnya jumlah pokok retribusi yang terutang, SKRD yang merupakan salah satu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). SKRD kedepannya dapat berupa Keputusan Berbentuk Elektronik yang mana diakui pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ditegaskan bahwa "*Keputusan Berbentuk Elektronik adalah Keputusan yang dibuat atau disampaikan dengan menggunakan atau memanfaatkan media elektronik.*"

Adapun di samping itu, beberapa Perda Kota Yogyakarta masih mengatur secara umum berkaitan dengan bentuk dokumen SKRD ini, contohnya Pasal 62 ayat (1) Perda 5/2012 menyebutkan bahwa, "*Besarnya retribusi terutang ditetapkan dengan menerbitkan SKRD atau dokumen lain yang dipersamakan*"; dan Pasal 11 ayat (1) Perda 16/2018 yang

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, ... Op. Cit.*, hlm. 90.

²¹ SF Marbun, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 110.

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, ... Op. Cit.*, hlm 97.

²³ *Ibid.*, hlm. 241.

menyebutkan bahwa, "*Retribusi dipungut dengan menggunakan SKRD atau dokumen lain yang dipersamakan*", ayat (2), "*Dokumen lain yang dipersamakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa karcis, kupon, dan kartu langganan.*" Berdasarkan ketentuan di atas, maka perlu sinkronisasi pengaturan dengan mengatur tentang dokumen elektronik. Ke depan regulasi dapat berbunyi sebagai berikut.

- (1) *Retribusi dipungut dengan menggunakan SKRD atau dokumen lain yang dipersamakan.*
- (2) *Dokumen lain yang dipersamakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa karcis, kupon, kartu langganan, dokumen elektronik.*
- (3)

Kedua, berkaitan dengan proses pembayaran retribusi. Proses pembayaran di Kota Yogyakarta masih mengatur secara umum. Di dalam Pasal 63 ayat (3) Perda 5/2012 menyebutkan bahwa, "*Ketentuan mengenai tata cara pembayaran, penyeteroran, tempat pembayaran, angsuran, dan penundaan pembayaran retribusi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.*" Sementara itu di dalam Pasal 13 Perda 16/2018 menyebutkan bahwa, "*Pembayaran Retribusi dilakukan di kas Daerah atau tempat lain yang ditunjuk Walikota.*" Berdasarkan dua ketentuan di atas, maka ketentuan tentang pembayaran retribusi yang dilakukan dengan transaksi elektronik belum diakomodir. Padahal pemungutan retribusi khususnya retribusi pelayanan pasar dan retribusi pelayanan persampahan/kebersihan di Kota Yogyakarta telah diselenggarakan secara elektronik.²⁴ Usulan rumusan ketentuan ke depan yang dapat diberikan sebagai berikut.

Pembayaran Retribusi dapat dilakukan baik secara langsung ke tempat pembayaran atau dilakukan dengan transaksi elektronik.

Ketiga, berkaitan dengan proses pencatatan retribusi. Pencatatan digital atau elektronik di Kota Yogyakarta terhadap data retribusi sudah diterapkan khususnya berkaitan dengan Data Wajib Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan.²⁵ Sedangkan ketentuan di dalam beberapa perda retribusi masih mengatur secara umum, bahkan tidak mengatur dan tidak melegitimasi pencatatan digital. Pasal 14 ayat (3) Perda 16/2018 menyebutkan bahwa, "*Pejabat yang ditunjuk mencatat setiap pembayaran Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pada buku penerimaan.*" Hal demikian juga diatur dalam Pasal 14 ayat (3) Perda 1/2020. Berdasarkan ketentuan di atas, maka perlu sinkronisasi pengaturan dengan mengatur sistem pencatatan elektronik. Ke depan regulasi dapat berbunyi sebagai berikut.

Pejabat yang ditunjuk mencatat setiap pembayaran Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di buku penerimaan dan/atau data elektronik.

Keempat, berkaitan dengan proses penagihan retribusi bagi yang telat bayar atau kurang bayar. Beberapa Perda Kota Yogyakarta belum mengatur tentang penagihan retribusi secara elektronik masih mengatur tata cara penagihan secara umum, contohnya Pasal 23 Perda 16/2018 dan Pasal 20 Perda 1/2020.

²⁴ Pemungutan Retribusi secara Elektronik di Kota Yogyakarta telah dilakukan pada Retribusi Pelayanan Pasar diakses dari <https://perindag.jogjakota.go.id/detail/index/9409> dan Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan data dari Wawancara dengan Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta pada 5 Agustus 2021.

²⁵ Wawancara dengan Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta pada 5 Agustus 2021.

Empat materi muatan sebagaimana telah diuraikan di atas, harus diatur di dalam Peraturan Daerah (Perda), sehingga apabila penyelenggaraan retribusi dilakukan secara elektronik, maka keempat materi perlu disinkronisasi. Hal ini sesuai dengan Pasal 156 ayat (3) UU PDRD, bahwa materi muatan Perda setidaknya mengatur tentang:

- a. nama, objek, dan Subjek Retribusi;
- b. golongan Retribusi;
- c. cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan;
- d. prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif Retribusi;
- e. struktur dan besarnya tarif Retribusi;
- f. wilayah pemungutan;
- g. penentuan pembayaran, tempat pembayaran, angsuran, dan penundaan pembayaran;
- h. sanksi administratif;
- i. penagihan;
- j. penghapusan piutang Retribusi yang kedaluwarsa; dan
- k. tanggal mulai berlakunya.

Penutup

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, maka penelitian ini menyimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, legalitas penyelenggaraan retribusi secara elektronik di Kota Yogyakarta tidak merujuk kepada Peraturan-Peraturan Daerah tentang Retribusi di Kota Yogyakarta, antara lain:

1. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum;
2. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2018 tentang Retribusi Pelayanan Pasar; dan
3. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2020 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.

Beberapa pengaturan tersebut belum mengatur tentang penyelenggaraan retribusi secara elektronik. Padahal, penyelenggaraan retribusi khususnya retribusi pelayanan pasar dan retribusi pelayanan persampahan/kebersihan di Kota Yogyakarta telah diselenggarakan secara elektronik. Implementasi penyelenggaraan retribusi secara elektronik tersebut merujuk pada Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 dan Instruksi Walikota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Transaksi Non Tunai.

Kedua, guna menjamin kepastian hukum dan melaksanakan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan retribusi khususnya yang dilaksanakan secara elektronik, maka perlu dilakukan sinkronisasi dengan mengatur penyelenggaraan retribusi secara elektronik. Paling tidak penelitian ini memandang bahwa terdapat empat proses dalam penyelenggaraan retribusi secara elektronik yang membutuhkan legitimasi pengaturan di daerah, yakni legalitas bentuk dokumen, pembayaran retribusi, pencatatan data, dan penagihan retribusi.

Daftar Pustaka

Buku, Jurnal, Website

- Bambang Sanggono, *Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar*, Ctk. Keempat, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Bagir Manan, "Pemikiran Negara Berkonstitusi di Indonesia", Makalah pada Temu Ilmiah Nasional "Memformat Indonesia Baru: Reformasi Hukum sebagai Fondasi Reformasi Total", FH Universitas Padjadjaran, Bandung, 6 April 1999.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.
- Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University, Yogyakarta, 2008.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Ridwan HR, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintahan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- SF Marbun, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- SF Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018.
- Suratman, Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Ctk. Ketiga, AlfaBeta, Bandung, 2015.
- <https://perindag.jogjakota.go.id/detail/index/9409> dan Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan Wawancara dengan Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta pada 5 Agustus 2021.
- <https://www.antaraneews.com/berita/1257148/pasar-tradisional-yogyakarta-yang-terapkan-e-retribusi-bertambah>

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum
- Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2018 tentang Retribusi Pelayanan Pasar
- Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2020 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
- Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government*
- Instruksi Walikota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Transaksi Non Tunai.

Wawancara

- Wawancara Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta

Arah Kebijakan Sanksi Administrasi Perpajakan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ditinjau dari Asas Pemungutan Pajak

Siti Rahma Novikasari¹

Abstract

The enactment of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation revised the norms of administrative sanctions as one law enforcement effort in tax law. So, this normative legal research was carried out to review the direction of the tax administrative sanctions in the Job Creation Law. As well as the alignment of the administrative sanctions' norms with the tax collection principle. This study concludes that the direction of the tax administration sanctions policy is to provide legal certainty, increase voluntary compliance and provide equality to the investment. In addition, the revision to the norm of administrative sanctions has aligned with the principle of tax collection. However, with the latest tax administrative sanctions system, tax officials must be more thorough in applying the law so as not to harm the interests of taxpayers.

Keywords: Tax Collection Principle, Administrative Sanction, Job Creation Law

Abstrak

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merevisi norma-norma sanksi administrasi sebagai salah satu upaya penegakkan hukum perpajakan. Sehingga kajian hukum normatif ini dilakukan untuk meninjau arah kebijakan sanksi administrasi perpajakan dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Serta keselarasan norma sanksi administrasi tersebut dengan asas pemungutan pajak. Penelitian ini sampai pada kesimpulan bahwa arah kebijakan sanksi administrasi perpajakan adalah untuk memberikan kepastian hukum, meningkatkan kepatuhan sukarela dan memberikan keadilan dalam investasi. Di samping itu perubahan norma sanksi administrasi juga telah selaras dengan asas pemungutan pajak. Namun, dengan sistem sanksi administrasi perpajakan yang terbaru petugas pajak harus lebih cermat dalam menerapkan hukum agar tidak merugikan kepentingan wajib pajak.

Kata kunci: Asas Pemungutan Pajak, Sanksi Administrasi, Undang-Undang Cipta Kerja

Pendahuluan

Hukum pajak merupakan cabang dari Hukum Administrasi Negara berupa kumpulan peraturan yang mengatur hubungan hukum antara negara sebagai pemungut pajak dengan masyarakat sebagai wajib pajak.² Menurut pandangan Santoso Brotodiharjo, hukum pajak ialah keseluruhan dari peraturan-peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkan kembali kepada masyarakat melalui kas negara, sehingga ia merupakan baik dari hukum publik yang mengatur hubungan antara negara dan orang atau badan yang berkewajiban membayar pajak.³

Sehingga dalam kaidah hukum perpajakan dikenal adanya hukum pajak materiil dan hukum pajak formil.⁴ Hukum pajak materiil mengatur tentang norma-norma objek pajak, subjek pajak, tarif pajak, dasar pengenaan pajak, hubungan hukum antara pemerintah dan wajib pajak, hingga kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dalam rangka pemungutan pajak. Di samping itu dalam rangka penegakkan hukum perpajakan materiil, diundangkan sebuah hukum pajak formil yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali

¹ Siti Rahma Novikasari, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 194100105@uii.ac.id

² Roristua Pandiangan, *Hukum Pajak*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2015, hlm. 16.

³ Santoso Brotodiharjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT Eresco, Bandung, 1978, hlm. 1.

⁴ Iwan Suhardi, "Penyatuan Hukum Pajak Formal dalam Sistem Hukum Pajak Nasional", *Yuridika*, Volume 31, No 1, Januari 2016, hlm. 28.

diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 (selanjutnya disebut dengan UU KUP).

UU KUP mengatur hubungan hukum antara pemerintah sebagai pemugut pajak dan warga negara sebagai wajib pajak. Dengan diundangkan UU KUP mengatur kewenangan-kewenangan pemerintah dalam pemungutan pajak dan mengatur hak dan kewajiban perpajakan dari wajib pajak. Salah satu kewenangan pemerintah adalah penegakan hukum pajak. Ditinjau dari ranah hukum administrasi negara, penegakkan hukum dilakukan dengan 2 (dua) instrumen yakni pengawasan dan saksi.⁵ Pada sebuah negara hukum seperti Indonesia, adanya norma-norma penegakan hukum menjadi penting untuk mewujudkan tujuan hukum⁶ dalam memberikan kepastian penerapan norma agar *das sein* sesuai dengan *das sollen* yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan. Menurut pandangan Munir Fuady, penegakkan hukum merupakan upaya menjabarkan kaidah hukum ke dalam kehidupan masyarakat, sehingga tujuan hukum berupa perwujudan nilai-nilai keadilan, kesebandingan, kepastian hukum, hingga perlindungan hak dapat terwujud.⁷

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut sebagai UU Cipta Kerja) merevisi beberapa Undang-Undang di bidang perpajakan salah satunya adalah UU KUP. Norma penegakkan hukum dalam UU KUP yang diubah oleh UU Cipta Kerja yakni terkait dengan norma sanksi administrasi perpajakan.⁸ Olehkarena itu penulis hendak mengkaji arah kebijakan pemerintah terkait dengan sanksi perpajakan dalam UU Cipta Kerja, serta mengevaluasi keselarasan norma sanksi perpajakan yang baru dengan asas-asas pemungutan pajak.

Rumusan Masalah

Merujuk pada latar belakang di atas, maka dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini yakni: Pertama, Bagaimana arah kebijakan sanksi administrasi perpajakan dalam Undang-Undang Cipta Kerja? Kedua, Bagaimana keselarasan kebijakan sanksi administrasi perpajakan dengan asas-asas pemungutan perpajakan?

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Studi literatur dilakukan untuk mendapatkan data sekunder yang diperlukan dalam penelitian ini. Metode analisis yang digunakan adalah deskriptif kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Arah Kebijakan Sanksi Administrasi Perpajakan dalam Undang-Undang Cipta Kerja

Sanksi merupakan bagian penutup dalam hukum,⁹ termasuk pula hukum pajak. Secara konsepsi sanksi administrasi di bidang perpajakan merupakan denda administratif

⁵ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2017, hlm. 296.

⁶ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum; Suatu Tinjauan Sosiologis*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1983, hlm. 24.

⁷ Munir Fuady, *Aliran Hukum Kritis, Paradigma Ketidakeberdayaan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 39.

⁸ Davira Rizky Chairunnisa, Meninjau Perubahan Sanksi Pajak dalam UU Cipta Kerja https://news.ddtc.co.id/meninjau-perubahan-sanksi-pajak-dalam-uu-cipta-kerja-24833?page_y=300

⁹ Philipus M. Hadjon, et. al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1997, hlm. 246.

(*bestuurslijke boetes*) sebagai sebuah merupakan hukum diberikan oleh organ administrasi¹⁰ terhadap norma-norma di bidang perpajakan tanpa adanya perantara dari hakim. Melalui UU KUP Direktur Jenderal Pajak memiliki kewenangan atribusi dalam menjatuhkan hukuman berupa sanksi administrasi kepada wajib pajak yang melanggar peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.

UU KUP mengatur adanya 3 (tiga) bentuk sanksi administrasi yaitu denda, bunga dan kenaikan. Sanksi administrasi diberikan oleh fiskus kepada wajib pajak sebagai bentuk penegakkan atas pelanggaran kewajiban-kewajiban perpajakan dalam hal:

- 1) Sanksi Administrasi Perpajakan yang berkaitan dengan Penyampaian Surat Pemberitahuan dan Pengungkapan Ketidakbenaran Pengisian Surat Pemberitahuan;
- 2) Sanksi Administrasi Perpajakan yang berkaitan dengan Pembayaran atau Penyetoran Pajak setelah tanggal Jatuh Tempo;
- 3) Sanksi Administrasi Perpajakan yang berkaitan dengan Penerbitan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar;
- 4) Sanksi Administrasi Perpajakan yang berkaitan dengan Penerbitan Surat Tagihan Pajak;
- 5) Sanksi Administrasi Perpajakan yang berkaitan dengan Penerbitan Surat Ketetapan Kurang Bayar Tambahan; dan
- 6) Sanksi Administrasi Perpajakan yang berkaitan dengan Penelitian atas Permohonan Pengembalian Kelebihan Pembayaran Pajak.

Revisi UU KUP dalam UU Cipta Kerja salah satunya memuat perubahan norma sanksi administrasi perpajakan. Adapun persandingan rumusan norma sanksi administrasi perpajakan sebelum dan setelah diundangkannya UU Cipta kerja dijabarkan dalam tabel berikut ini.

Tabel 1.

Sanksi Administrasi Perpajakan yang berkaitan dengan Penyampaian Surat Pemberitahuan dan Pengungkapan Ketidakbenaran Pengisian Surat Pemberitahuan

Uraian Norma	Pasal UU KUP	Sanksi Administrasi dalam UU KUP	Perubahan Pasal UU CK	Sanksi Administrasi dalam UU CK
Surat Pemberitahuan tidak disampaikan dalam jangka waktu yang ditentukan	Pasal 7 ayat (1)	Sanksi administrasi berupa denda sebesar: 1) Rp. 500.000 untuk SPT Masa PPn 2) Rp. 100.000 untuk SPT Masa lainnya 3) Rp. 1.000.000 untuk SPT Tahunan PPh Wajib Pajak Badan 4) Rp. 100.000 untuk SPT Tahun PPh Wajib Pajak Orang Pribadi	Tidak ada perubahan	Tidak ada perubahan
Wajib Pajak membetulkan sendiri SPT Tahunan atau SPT Masa yang mengakibatkan utang pajak menjadi lebih besar	Pasal 8 ayat (2) dan (2a)	Sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% (dua persen) perbulan atas jumlah pajak yang kurang dibayar, dihitung saat penyampaian SPT berakhir sampai dengan tanggal pembayaran	Pasal 8 ayat (2), (2a), (2b)	Sanksi administrasi berupa bunga perbulan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, dihitung berdasarkan suku bunga acuan ditambah 5% (lima persen) dan dibagi

¹⁰ Ridwan, *Op.Cit.*, hlm. 316-317.

Prosiding Webinar Nasional Hukum Administrasi Negara

Pembaruan Hukum Administrasi Negara di Era Birokrasi Digital

Uraian Norma	Pasal UU KUP	Sanksi Administrasi dalam UU KUP	Perubahan Pasal UU CK	Sanksi Administrasi dalam UU CK
				12 (dua belas). Dihitung sejak saat penyampaian SPT berakhir sampai dengan tanggal pembayaran, dan dikenakan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan
Wajib Pajak atas kemauan sendiri mengungkapkan ketidakbenaran pengisian SPT atau mengungkapkan ketidakbenaran perbuatan tidak menyampaikan SPT, pada saat telah dilakukan tindakan pemeriksaan bukti permulaan, tetapi belum dilakukan tindakan penyidikan	Pasal 8 ayat (3)	Sanksi administrasi berupa denda sebesar 150% (seratus lima puluh persen) dari jumlah pajak kurang bayar	Pasal 8 ayat (3) dan (3a)	Sanksi administrasi berupa denda sebesar 100% (seratus persen) dari jumlah pajak kurang bayar
Wajib pajak mengungkapkan ketidakbenaran pengisian SPT dalam laporan tersendiri yang mengakibatkan pajak kurang dibayar, pada saat telah dilakukan pemeriksaan oleh Dirjen Pajak, namun belum diterbitkan surat ketetapan	Pasal 8 ayat (4) dan (5)	Sanksi administrasi berupa kenaikan sebesar 50% (lima puluh persen) dari pajak yang kurang dibayar	Pasal 8 ayat (4), (5). Dan (5a)	Sanksi administrasi berupa bunga sebesar tarif bunga perbulan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dari pajak yang kurang dibayar, berdasarkan suku bunga acuan ditambah 10% (sepuluh persen) dan dibagi 12 (dua belas). Dihitung sejak batas penyampaian SPT sampai tanggal pembayaran atau sejak jatuh tempo pembayaran sampai tanggal pembayaran. Dikenakan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan.

Tabel 2.

Sanksi Administrasi Perpajakan yang berkaitan dengan Pembayaran atau Penyetoran Pajak setelah tanggal Jatuh Tempo

Uraian Norma	Pasal UU KUP	Sanksi Administrasi dalam UU KUP	Perubahan Pasal UU CK	Sanksi Administrasi dalam UU CK
Pembayaran atau penyetoran pajak setelah jatuh tempo pembayaran atau penyetoran pada suatu masa pajak	Pasal 9 ayat (1) dan (2a)	Sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% (dua persen perbulan) yang dihitung dari tanggal jatuh tempo pembayaran sampai tanggal pembayaran	Pasal 9 ayat (1), (2a) dan (2c)	Sanksi administrasi berupa bunga sebesar tarif bunga perbulan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dari pajak yang kurang dibayar, berdasarkan suku bunga acuan ditambah 5% (sepuluh persen) dan dibagi 12 (dua belas). Dihitung dari tanggal jatuh tempo pembayaran sampai dengan tanggal pembayaran, dikenakan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan.
Pembayaran atau penyetoran pajak setelah jatuh tempo penyampaian SPT Tahunan	Pasal 9 ayat (2) dan (2b)	Sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% (dua persen perbulan) yang dihitung dari tanggal jatuh tempo pembayaran sampai tanggal pembayaran	Pasal 9 ayat (2), (2b) dan (2c)	Sanksi administrasi berupa bunga sebesar tarif bunga perbulan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dari pajak yang kurang dibayar, berdasarkan suku bunga acuan ditambah 5% (sepuluh persen) dan dibagi 12 (dua belas). Dihitung dari tanggal jatuh tempo pembayaran sampai dengan tanggal pembayaran, dikenakan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan.

Tabel 3.

Sanksi Administrasi Perpajakan yang berkaitan dengan Penerbitan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar

Uraian Norma	Pasal UU KUP	Sanksi Administrasi dalam UU KUP	Perubahan Pasal UU CK	Sanksi Administrasi dalam UU CK
Penerbitan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar karena berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan lain pajak yang terutang tidak atau kurang bayar, serta karena jabatan Wajib Pajak diberikan Nomor Pokok Wajib Pajak dan/atau dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak	Pasal 13 ayat (1) huruf a dan e Pasal 13 ayat (2)	Sanksi Administrasi berupa bunga sebesar 2% (dua persen) perbulan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dihitung sejak terutangnya pajak atau berakhirnya masa pajak dan tahun pajak, atau diterbitkan surat ketetapan pajak kurang bayar	Pasal 13 ayat (1) huruf a dan e Pasal 13 ayat (2), (2a), dan (2b)	Sanksi administrasi berupa bunga sebesar tarif bunga perbulan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dari pajak yang kurang dibayar, berdasarkan suku bunga acuan ditambah 15% (sepuluh persen) dan dibagi 12 (dua belas). Dihitung dari tanggal jatuh tempo pembayaran kembali sampai dengan tanggal diterbitkan Surat Ketetapan Pajak Kurang

Prosiding Webinar Nasional Hukum Administrasi Negara

Pembaruan Hukum Administrasi Negara di Era Birokrasi Digital

Uraian Norma	Pasal UU KUP	Sanksi Administrasi dalam UU KUP	Perubahan Pasal UU CK	Sanksi Administrasi dalam UU CK
				Bayar, dikenakan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan
Penerbitan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar karena SPT disampaikan tidak dalam jangka waktu dan telah ditegur secara tertulis tidak disampaikan pada waktu yang ditentukan dalam surat teguran, berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan mengenai PPn BM ternyata tidak seharusnya dikompensasikan selisih pajak atau tidak seharusnya dikenai tarif 0% (nol persen), tidak dipenuhi kewajiban pembukuan	Pasal 13 ayat (1) huruf b, c dan d Pasal 13 ayat (3)	Sanksi administrasi berupa kenaikan sebesar: 1) 50% (lima puluh persen) dari Pajak Penghasilan yang tidak atau kurang dibayar 2) dalam satu Tahun Pajak; 3) 100% (seratus persen) dari Pajak Penghasilan yang tidak atau kurang dipotong, tidak atau kurang dipungut, tidak atau kurang disetor, dan dipotong atau dipungut tetapi tidak atau kurang disetor; atau 4) 100% (seratus persen) dari Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah yang tidak atau kurang dibayar.	Tidak ada perubahan	Tidak ada perubahan
Dalam jangka waktu 5 tahun wajib pajak dipidana karena melakukan tindak pidana di bidang perpajakan maka Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar tetap dapat diterbitkan	Pasal 13 ayat (4) dan (5)	Sanksi administrasi berupa bunga sebesar 48% (empat puluh delapan persen)	Dihapus	Dihapus
Wajib Pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan SPT atau menyampaikan Surat Pemberitahuan, tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap, atau melampirkan keterangan yang isinya tidak benar sehingga dapat menimbulkan kerugian	Pasal 13A	Sanksi administrasi berupa kenaikan sebesar 200% (dua ratus persen) dari jumlah pajak yang kurang dibayar yang ditetapkan melalui penerbitan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar	Dihapus	Dihapus

Uraian Norma	Pasal UU KUP	Sanksi Administrasi dalam UU KUP	Perubahan Pasal UU CK	Sanksi Administrasi dalam UU CK
pada pendapatan negara, tidak dikenai sanksi pidana apabila kealpaan tersebut pertama kali dilakukan oleh Wajib Pajak				

Tabel 4.

Sanksi Administrasi Perpajakan yang berkaitan dengan Penerbitan Surat Tagihan Pajak

Uraian Norma	Pasal UU KUP	Sanksi Administrasi dalam UU KUP	Perubahan Pasal UU CK	Sanksi Administrasi UU CK
Penerbitan Surat Tagihan Pajak karena Pajak penghasilan dalam tahun berjalan tidak atau kurang bayar atau dari hasil penelitian terdapat kekurangan pembayaran pajak sebagai akibat salah tulis dan/atau salah hitung.	Pasal 14 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 14 ayat (3)	Sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% (dua persen) perbulan untuk paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dihitung sejak saat terutangnya pajak atau berakhirnya masa/tahun pajak sampai dengan diterbitkannya Surat Tagihan Pajak	Pasal 14 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 14 ayat (3)	Sanksi administrasi berupa bunga sebesar tarif bunga perbulan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, berdasarkan suku bunga acuan ditambah 5% (sepuluh persen) dan dibagi 12 (dua belas). Dihitung dari saat terutangnya pajak atau berakhirnya mas/tahun pajak sampai diterbitkannya Surat Tagihan Pajak, dikenakan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan
Penerbitan Surat Tagihan Pajak kepada Pengusaha Kena Pajak karena tidak membuat fraktur pajak atau tidak tepat waktu membuat fraktur pajak, tidak mengisi fraktur pajak secara lengkap, atau melaporkan fraktur pajak tidak sesuai dengan masa penerbitan	Pasal 14 ayat (1) huruf d, e dan f, Pasal 14 ayat (4)	Sanksi administrasi berupa denda sebesar 2% (dua persen) dari Dasar Pengenaan Pajak	Pasal 14 ayat (1) huruf d dan e. Huruf f dihapus	Sanksi administrasi berupa denda sebesar 1% (satu persen) dari Dasar Pengenaan Pajak
Penerbitan Surat Tagihan Pajak kepada Pengusaha Kena Pajak karena gagal berproduksi setelah diberikan pengembalian Pajak Masukan	Pasal 14 ayat (1) huruf g dan ayat (5)	Sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% (dua persen) per bulan dari jumlah pajak yang ditagih kembali, dihitung dari tanggal penerbitan Surat Keputusan Pengembalian Kelebihan Pembayaran Pajak sampai dengan tanggal penerbitan Surat Tagihan Pajak	Dihapus	Dihapus

Tabel 5. Sanksi Administrasi Perpajakan yang berkaitan dengan Penerbitan Surat Ketetapan Kurang Bayar Tambahan

Uraian Norma	Pasal UU KUP	Sanksi Administrasi dalam UU KUP	Perubahan Pasal UU CK	Sanksi Administrasi dalam UU CK
Kekurangan pajak yang terutang dalam Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan	Pasal 15 ayat (2)	Kenaikan sebesar 100% (seratus persen) dari jumlah kekurangan pajak	Tidak ada perubahan	Tidak ada perubahan
Wajib Pajak setelah jangka waktu 5 (lima) tahun dipidana karena melakukan tindak pidana di bidang perpajakan, maka Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan tetap diterbitkan	Pasal 15 ayat (4)	Sanksi administrasi berupa bunga sebesar 48% (empat puluh delapan persen) dari jumlah pajak yang tidak atau kurang bayar	Dihapus	Dihapus

Tabel 6. Sanksi Administrasi Perpajakan yang berkaitan dengan Penelitian atas Permohonan Pengembalian Kelebihan Pembayaran Pajak

Uraian Norma	Pasal UU KUP	Sanksi Administrasi dalam UU KUP	Perubahan Pasal UU CK	Sanksi Administrasi UU CK
Penerbitan surat ketetapan pajak kurang bayar atas sebagai akibat dari tindakan penelitian atas permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak dari wajib pajak yang memenuhi persyaratan tertentu, setelah melakukan pengembalian pendahuluan kelebihan pajak	Pasal 17C dan Pasal 17D	Sanksi Administrasi berupa kenaikan sebesar 100% (seratus persen) dari jumlah kekurangan pajak	Tidak ada perubahan	Tidak ada perubahan

Mendasarkan pada tabulasi perbandingan norma sanksi administrasi perpajakan antara UU KUP dan UU Cipta Kerja di atas, terdapat beberapa perubahan mendasar. Pertama, perubahan bentuk sanksi denda dari prosentase tetap (*fix rate*) sejumlah 2% menjadi *flexible rate* yang didasarkan pada suku bunga.¹¹ Penetapan suku bunga yang dijadikan acuan pengenaan sanksi denda adalah kewenangan dari Menteri Keuangan melalui Keputusan Menteri Keuangan (KMK) yang diterbitkan setiap bulan dan hanya berlaku dalam jangka waktu satu bulan. Berikut adalah tabulasi kebijakan sanksi administrasi bunga yang berlaku pada bulan agustus dan september 2021.

¹¹ <https://news.ddtc.co.id/meninjau-desain-sanksi-pajak-yang-mendorong-kepatuhan-sukarela-20459>

Tabel 7
Sanksi Administrasi Bunga Bulan Agustus dan September 2021

No.	Ketentuan dalam UU KUP	Tarif Bunga per Bulan Agustus 2021 ¹²	Tarif Bunga per Bulan September 2021 ¹³
1.	Pasal 19 ayat (1), Pasal 19 ayat (2), dan Pasal 19 ayat (3)	0,54% (nol koma lima empat persen)	0,25% (nol koma lima dua persen)
2.	Pasal 8 ayat (2), Pasal 8 ayat (2a), Pasal 9 ayat (2a), Pasal 9 ayat (2b), dan Pasal 14 ayat(3)	0,95% (nol koma sembilan lima persen)	0,94 (nol koma sembilan empat persen)
3.	Pasal 8 ayat (5)	1,37% (satu koma tiga tujuh persen)	1,36% (satu koma tiga enam persen)
4.	Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 13 ayat (2a)	1,79% (satu koma tujuh sembilan persen)	1,77% (satu koma tujuh persen)

Flexible rate dari kebijakan sanksi administrasi tersebut dapat dilihat dari adanya perbedaan tarif bunga perbulan yang ditetapkan melalui KMK pada contoh Tabel 7. Selain itu tarif bunga yang mulai diberlakukan pada bulan November 2020 hingga saat ini memiliki konsistensi yakni prosentase tarif di bawah besaran bunga tetap yang diatur dalam UU KUP yakni 2%.

Kedua, arah kebijakan norma sanksi administrasi dalam revisi UU KUP melalui UU Cipta Kerja adalah penurunan prosentase sanksi administrasi berupa denda. Misalkan sanksi denda karena Wajib Pajak mengungkapkan ketidakbenaran pengisian SPT telah diturunkan dari denda 150% menjadi 100% dari jumlah pajak kurang bayar.

Ketiga, revisi UU KUP melalui UU Cipta Kerja adalah penyederhanaan sanksi administrasi perpajakan dengan menghapus norma-norma sanksi yang memberatkan wajib pajak. Adapun norma-norma sanksi yang dihapuskan oleh UU Cipta Kerja seperti sanksi bunga 2% atas Penerbitan Surat Tagihan Pajak kepada Pengusaha Kena Pajak karena gagal memproduksi setelah diberikan pengembalian Pajak Masukan yang sebelumnya diatur dalam Pasal 14 ayat (1) huruf g dan ayat (5) UU KUP, dan sebagainya.

Keempat, memberikan pengaturan yang jelas atas batas waktu pengenaan sanksi administrasi. Sebagaimana dapat dielaborasi dari norma-norma baru atas sanksi denda yang diikuti dengan ketentuan waktu dikenakan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan. Di mana pada UU KUP sebelum perubahan melalui UU Cipta Kerja tidak memberikan aturan eksplisit terkait tenggat waktu dapat dikenakannya sanksi administrasi bagi Wajib Pajak yang melanggar kewajiban-kewajiban perpajakannya.

Oleh karena itu dapat dilihat *grand design* dan arah kebijakan perumusan norma sanksi administrasi perpajakan dalam UU Cipta Kerja ditujukan untuk memberikan kepastian hukum dalam penegakkan hukum pajak. Penurunan prosentase sanksi administrasi di bidang perpajakan diharapkan dapat mendorong kepatuhan pajak sukarela *voluntary tax compliance* dari wajib pajak. *Organization for Economic Co-Operation and Development* (OECD) menyebutkan bahwa pemberian sanksi perpajakan yang efektif dipadukan dengan kebijakan insentif dapat mengoptimalkan kepatuhan dari wajib pajak.¹⁴

¹² Lihat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 43/KM.10/2021 tentang Tarif Bunga sebagai Dasar Perhitungan Sanksi Administrasi berupa Bunga dan Pemberian Imbalan Bunga Periode 1 Agustus 2021 sampai dengan 21 Agustus 2021

¹³ Lihat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 49/KM.10/2021 tentang Tarif Bunga sebagai Dasar Perhitungan Sanksi Administrasi berupa Bunga dan pemberian Imbalan Bunga Periode 1 September 2021 sampai dengan 30 September 2021

¹⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance*, OECD, Paris, 2004, hlm. 48

Pada kerangka kebijakan yang lebih luas sejalan dengan politik hukum diundangkannya UU Cipta Kerja, kebijakan sanksi administrasi yang memberikan kepastian, dilaksanakan dengan mekanisme yang efektif, serta beban sanksi yang rendah juga ditujukan untuk menciptakan keadilan iklim berusaha dalam negeri. Hal ini sejalan upaya Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan peringkat *Ease of Doing Business* yang dilakukan oleh World Bank Group, dimana salah satu indikator penilaian kemudahan berusaha adalah aspek *paying taxes*.¹⁵

Keselarasan Kebijakan Sanksi Administrasi Perpajakan dengan Asas-Asas Pemungutan

Asas hukum menurut pandangan Karl Larenz merupakan sebuah ukuran hukum ethis yang menjadi dasar pembentukan hukum.¹⁶ Sudikno Merto Kusumo memberikan pandangan terkait dengan asas hukum bahwa:¹⁷

Asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut.

Dapat disimpulkan bahwa asas hukum pada hakikatnya merupakan cita hukum yang timbul dari nilai-nilai kemasyarakatan. Adanya asas hukum menjadi pedoman dalam menentukan tujuan hukum, pembentukan hukum, pelaksanaan hukum hingga penegakkan hukum itu sendiri.

Hukum pajak menerapkan asas hukum umum yang berhubungan dengan seluruh bidang hukum, namun juga karena kekhususannya juga terdapat terdapat asas hukum khusus di bidang perpajakan. Merujuk pada pandangan "The Four Maxim" yang digagas oleh Adam Smith bahwa dalam pemungutan pajak terdapat 4 (empat) asas yaitu asas keadilan (*equality*), asas kepastian (*certainty*), asas kenyamanan dalam pembayaran pajak (*convenience of payment*) dan asas efisiensi (*efficiency*).¹⁸ Asas-asas tersebut merupakan dasar pemerintah dalam membentuk norma hukum perpajakan, khususnya norma penegakkan hukum pajak berupa sanksi administrasi yang menjadi objek kajian ini.

Asas keadilan dimaksudkan bahwa tidak diperkenankan adanya diskriminasi perlakuan perpajakan antara sesama wajib pajak. Wajib pajak dalam keadaan yang sama maka haruslah dikenakan beban perpajakan yang sama, begitupun sebaliknya. Penerapan asas keadilan dalam aspek sanksi perpajakan lebih menekankan pada keadilan menekankan pada proporsional pengenaan sanksi antar wajib pajak. Prosesntase sanksi administratif diberikan secara proporsional didasarkan pada PMK yang diterbitkan secara periodik oleh Menteri Keuangan. Sedangkan beban sanksi perpajakan menjadi berbeda antara satu wajib pajak dengan wajib pajak yang lain karena keadaan hutang pajak yang berbeda pula.

Asas kepastian yang menjadi pokok penting dalam revisi UU KUP melalui UU Cipta Kerja adalah dengan adanya limitasi waktu pengenaan sanksi administrasi yakni 24

¹⁵ Word Bank Group, *Economic Profile Indonesia: Doing Business 2020*, Word Bank Group, Washington, D.C. 2020, hlm. 2.

¹⁶ Dewa Gede Atmadja, "Asas-Asas Hukum dalam Sistem Hukum", *Jurnal Kerta Wicaksana*, Volume 12, Nomor 2, 2018, hlm. 146.

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2008, hlm. 34.

¹⁸ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nation*, Strahan and Cadell, London, 1784, hlm. 888.

(dua puluh empat) bulan. Adanya norma limitasi waktu pengenaan sanksi administrasi perpajakan ini mengisi kekosongan hukum yang ada pada UU KUP dan memberikan kepastian pada wajib pajak.

Asas *convenience of payment* menekankan pada aspek waktu pemungutan pajak yang dilakukan pada saat terbaik dari wajib pajak. Dengan adanya norma sanksi administrasi perpajakan pada dasarnya akan meringankan beban wajib pajak akibat pelanggaran kewajiban perpajakan, dimana wajib pajak harus membayar pokok hutang pajak beserta dengan sanksinya. Adanya batas waktu pembayaran yang tercantum dalam setiap Surat Ketetapan Pajak (SKP) merupakan implementasi dari asas *convenience of payment* itu sendiri. Sehingga wajib pajak dapat menentukan kapan akan melakukan pembayaran hutang pajak beserta sanksi sesuai dengan waktu kemampuan membayarnya. Dalam aturan teknis melalui Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor Kep-325/PJ./2001 tentang Tata Cara Pemberian Angsuran atau Penundaan Pembayaran Pajak, wajib pajak berdasarkan pada kondisi *ability to pay* juga dapat mengajukan permohonan angsuran atau penundaan pembayaran pajak yang tertera dalam Surat Tagihan Pajak, Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar, Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan dan bentuk SKP lainnya.

Asas efisiensi merujuk pada sistem administrasi perpajakan yang dituntut untuk efisien agar biaya pemungutan tidak lebih banyak dari pendapatan pajak negara. Dewasa ini pembayaran hutang pajak dan sanksi administrasi perpajakan dapat dilakukan melalui berbagai metode. Pembayaran dan penyetoran pajak ke kas negara dapat dilakukan melalui layanan loket/teller atau melalui layanan Sistem Elektornik pada Bank Persepsi, Pos Persepsi, Bank Devisa Persepsi, dan Bank Persepsi Mata Uang Asing.¹⁹ Namun demikian dalam penerapan aspek efisiensi sistem administrasi perpajakan, para petugas pajak perlu untuk cermat dalam menentukan besaran sanksi administrasi dalam SKP, hal ini mengingat sanksi administrasi bunga bersifat *flexible rate* dan prosentasi besaran bunga berfluktuasi setiap bulannya. Jika petugas pajak tidak cermat dalam melakukan *audit* dan terdapat kesalahan dalam menetapkan besaran sanksi administrasi, hal tersebut dapat memberikan kerugian bagi wajib pajak dan muncul hak wajib pajak untuk menempuh upaya administrasi dan upaya hukum dalam sengketa perpajakan.

Penutup

Kesimpulan

Penulis sampai pada kesimpulan atas rumusan pertanyaan penelitian ini bahwa, Pertama arah kebijakan sanksi administrasi perpajakan dalam UU KUP yang diubah melalui UU Cipta Kerja ialah ditujukan untuk memberikan kepastian hukum atas pengaturan penegakkan hukum dibidang perpajakan, meningkatkan kepatuhan sukarela (*voluntary tax compliance*), dan memberikan keadilan bagi iklim investasi. Adapun upaya pemerintah untuk mencapai tujuan tersebut ialah dengan mengubah bentuk sanksi administrasi bunga menggunakan *flexible rate*, penurunan prosentase sanksi administrasi denda, penghapusan sanksi administratif yang memberatkan wajib pajak, dan mengatur limitasi waktu pengenaan sanksi administrasi.

Kedua, rumusan norma sanksi administrative yang diubah dalam UU Cipta Kerja secara umum telah selaras dengan 4 (empat) asas pemungutan pajak. Meskipun demikian petugas pajak perlu mengedepankan kecermatan dalam melakukan kegiatan *audit* perpajakan, mengingat bentuk sanksi administrasi bunga yang menggunakan *flexible rate*

¹⁹ Lihat Pasal 10 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 242/PMK.03/2014 tentang Tata Cara Pembayaran dan Penyetoran Pajak

sehingga prosentasi sanksi akan berubah secara periodik. Kesalahan pemberian sanksi administrasi akibat petugas pajak yang tidak cermat dalam menerapkan hukum akan memberikan kerugian bagi wajib pajak yang telah melakukan kewajibannya.

Saran

Revisi atas norma sanksi administrasi perpajakan, secara khusus dengan penerapan *flexible rate* terhadap sanksi bunga berpotensi meningkatkan sengketa perpajakan. Sehingga Direktorat Jenderal Pajak perlu untuk memperkuat pengawasan internal baik melekat oleh atasan langsung maupun oleh aparat pengawas internal terhadap kinerja penegakan hukum perpajakan. Di samping itu masyarakat sebagai wajib pajak juga perlu untuk meningkatkan literasi kebijakan perpajakan yang dewasa ini semakin kerap mengalami perubahan. Peningkatan literasi kebijakan perpajakan ini menjadi penting dalam kerangka pengawasan masyarakat atas tindakan hukum Direktorat Jenderal Pajak dalam mengeluarkan SKP yang membebani wajib pajak dengan sanksi administrasi. Sehingga wajib pajak mengetahui upaya administrasi dan upaya hukum yang dapat ditempuh apabila terjadi sengketa perpajakan akibat diterbitkan SKP.

Daftar Pustaka

Buku

- Brotodihardjo, Santoso, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT Eresco, Bandung, 1978.
- Fuady, Munir, *Aliran Hukum Kritis, Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Hadjon, Philipus M., et. al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1997.
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2008.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance*, OECD, Paris, 2004.
- Pandiangan, Roristua, *Hukum Pajak*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2015.
- Rahardjo, Satjipto, *Masalah Penegakan Hukum; Suatu Tinjauan Sosiologis*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1983, hlm. 24.
- Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2017.
- Smith, Adam *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nation*, Strahan and Cadell, London, 1784.
- Word Bank Group, *Economic Profile Indonesia: Doing Business 2020*, Word Bank Group, Washington, D.C. 2020.

Jurnal

- Atmadja, Dewa Gede, "Asas-Asas Hukum dalam Sistem Hukum", *Jurnal Kerta Wicaksana*, Volume 12, Nomor 2, 2018.
- Suhardi, Iwan, "Penyatuan Hukum Pajak Formal dalam Sistem Hukum Pajak Nasional", *Yuridika*, Volume 31, No 1, Januari 2016.

Website

- Davira Rizky Chairunnisa, Meninjau Perubahan Sanksi Pajak dalam UU Cipta Kerja https://news.ddtc.co.id/meninjau-perubahan-sanksi-pajak-dalam-uu-cipta-kerja-24833?page_y=300

<https://news.ddtc.co.id/meninjau-desain-sanksi-pajak-yang-mendorong-kepatuhan-sukarela-20459>

Peratura Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 43/KM.10/2021 tentang Tarif Bunga sebagai Dasar Perhitungan Sanksi Administrasi berupa Bunga dan Pemberian Imbalan Bunga Periode 1 Agustus 2021 sampai dengan 21 Agustus 2021

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 49/KM.10/2021 tentang Tarif Bunga sebagai Dasar Perhitungan Sanksi Administrasi berupa Bunga dan pemberian Imbalan Bunga Periode 1 September 2021 sampai dengan 30 September 2021

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 242/PMK.03/2014 tentang Tata Cara Pembayaran dan Penyetoran Pajak

Analisis Putusan dengan Amar Tidak Dapat Diterima terhadap Gugatan yang Melampaui Waktu Tempuh Upaya Administratif (Studi Kasus Putusan Perkara Ibrahim Malik melawan Rektor Universitas Islam Indonesia)

Rizky Ramadhan Baried¹

Abstract

In the state administrative dispute registered in The Verdict of The Yogyakarta State Administrative Court Number 17/G/2020/PTUN.YK., the lawsuit cannot be accepted, because the defendant's challenge (exception) regarding court's competence was accepted. Normatively, the verdict can be justified, but leaves legal problems, including: 1) What are the considerations and decisions (verdict) of the case in relation to the authority of the chief of the court as referred to Article 62 of Law Number 5 of 1986 concerning The State Administrative Court? 2) How is the legal protection for the aggrieved party when the issuance of a state administrative decision in which the person concerned is required to take administrative measures first? This paper is a normative research by prioritizing secondary data through primary, secondary, and tertiary legal materials. The result of the study shows that there is an inaccuracy of the chief of the court in the deliberation meeting (dismissal process) that passes the lawsuit until it was examined in the main case by the panel of judges. The existence of new regulations regarding administrative measures, is still seen as less clear and firm, especially regarding the rights of justice seekers in state administrative disputes.

Keywords: Administrative measures, Dismissal process, Law protection, Verdict.

Abstrak

Di dalam sengketa tata usaha negara yang terregister dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 17/G/2020/PTUN.YK., menyatakan gugatan tidak dapat diterima, lantaran eksepsi tergugat tentang kompetensi diterima. Secara normatif putusan tersebut dapat dibenarkan, namun meninggalkan permasalahan hukum, diantaranya adalah: 1) Bagaimana pertimbangan dan amar putusan perkara tersebut jika dikaitkan dengan kewenangan ketua pengadilan sebagaimana dimaksud Pasal 62 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara? 2) Bagaimana perlindungan hukum terhadap pihak yang dirugikan terbitnya keputusan tata usaha negara dimana yang bersangkutan wajib menempuh upaya administratif terlebih dahulu? Karya ilmiah ini merupakan penelitian normatif dengan mengedepankan data sekunder melalui bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil kajian menunjukkan adanya ketidakcermatan ketua pengadilan dalam rapat permusyawaratan yang meloloskan gugatan sampai dengan diperiksa dalam pokok perkara oleh majelis hakim. Adanya peraturan baru mengenai upaya administratif, masih dipandang kurang jelas dan tegas, khususnya mengenai hak pencari keadilan dalam sengketa tata usaha negara.

Kata kunci: Perlindungan hukum, Putusan, Rapat permusyawaratan, Upaya administratif.

Pendahuluan

Bagir Manan pernah menyatakan, hukum positif/tertulis acapkali akan selalu tertinggal dengan dinamisnya kehidupan masyarakat, tidak hanya dalam hubungannya dengan sesama manusia dalam konteks privat, namun juga dalam hubungan pelayanan publik oleh pejabat tata usaha negara dengan masyarakat secara umum.² Berkembangnya model pelayanan tersebut diantaranya dipengaruhi oleh kemajuan teknologi informasi, yang membawa konsekuensi kualitas penyelenggaraan pemerintahan wajib ditingkatkan.

Di dalam perkembangan tersebut, hukum harus tetap mengadopsi perilaku yang dituangkan di dalam sebuah peraturan perundang-undangan, dalam rangka menjamin asas legalitas sebuah tindakan atau keputusan tata usaha negara (*wetmatigheid van bestuur*). Oleh karena peraturan tersebut berlaku umum kepada masyarakat, maka hukum

¹ Rizky Ramadhan Baried, Program Studi Hukum Program Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: rizkyr.baried@uii.ac.id

² Ridwan H. R., *Hukum Administrasi Negara*, Eds. 1, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 96

mengatur pula mekanisme dan prosedur manakala masyarakat hendak menuntut hak lantaran dirugikan oleh tindakan/keputusan.

Hal demikian yang menjadi salah satu konsideran terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2104), yang mengembangkan tahapan penyelesaian sengketa tata usaha negara. Upaya administratif, kendati telah diatur Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU 5/1986), dewasa ini makin diperkuat kelembagaannya pasca terbit Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif (PERMA 6/2018). Di dalam praktiknya, pengadilan berpandangan upaya administratif wajib ditempuh oleh pencari keadilan yang bersifat kumulatif dan berjenjang, apabila dalam proses keberatan terdapat keputusan/jawaban pemerintah yang tidak memuaskan.³

Pada umumnya, sebuah sengketa tata usaha negara yang didalilkan dalam gugatan sudah seharusnya diajukan sesuai dengan kompetensi absolut maupun kompetensi relatifnya. Pengajuan gugatan tersebut saat ini diwajibkan melalui proses *e-court*, kendati pengadilan tetap akan menerima gugatan melalui fasilitas pelayanan terpadu satu pintu (PTSP). Oleh petugas, gugatan akan disampaikan kepada panitera pengadilan untuk melakukan analisis administratif, khususnya terhadap syarat-syarat diajukannya sebuah gugatan.

Selanjutnya oleh panitera gugatan tersebut diserahkan kepada ketua pengadilan dalam tahapan rapat permusyawaratan (*dismissal process*). Berdasarkan Pasal 62 UU 5/1986, pemeriksaan oleh ketua pengadilan dilaksanakan secara menyeluruh dan mendetil, khususnya terkait dengan kompetensi pengadilan, syarat formal gugatan, dan alasan yang dikemukakan dalam posita gugatan. Upaya administratif merupakan salah satu syarat formal gugatan yang harus ditempuh dan setidaknya-tidaknya tertuang di dalam gugatan tersebut. Apabila dinilai tidak memenuhi ketentuan Pasal 62 tersebut, ketua pengadilan membuat penetapan gugatan tidak dapat diterima (*niet onvankeljk verklaard*) dan dibacakan pada persidangan yang terbuka untuk umum.⁴

Hal tersebut menjadi berbeda, apabila ketua pengadilan menilai gugatan telah memenuhi persyaratan tersebut di atas, maka akan menerbitkan penetapan majelis hakim, dan berkas perkara akan diserahkan kepada majelis hakim untuk melakukan proses berikutnya, yaitu pemeriksaan persiapan hingga pemeriksaan pokok perkara melalui proses jawab-jinawab, pembuktian, sampai dengan putusan.⁵

Upaya administratif memiliki beberapa aspek yang harus terpenuhi sebelum mengajukan gugatan, diantaranya adalah bentuk/jenis upaya administratif yang bersifat kumulatif berjenjang, waktu tempuh yang harus diperhatikan oleh *justiciabelen* sehubungan tindakan/keputusan tata usaha negara yang dipandang merugikan. Di dalam praktik penilaian upaya administratif tersebut dipertimbangkan secara berbeda oleh ketua pengadilan dalam rapat permusyawaratan dengan majelis hakim. Hal ini tertuang nyata

³ Ridwan H. R., *Urgensi Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2019 hlm. 9

⁴ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Ed. rev., Ctk. ke-9, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm. 102.

⁵ Dezonda R. Pattipawae, "Fungsi Pemeriksaan Dismissal dalam Peradilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Sasi*, Edisi Vol. 20 No. 1, Januari-Juni 2015, hlm. 9.

di dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 17/G/2020/PTUN.YK.

Di dalam perkara tersebut, gugatan telah lolos dari rapat permusyawaratan dan setelah mendengar nasihat dari majelis hakim dalam pemeriksaan persiapan, gugatan dinilai telah menyesuaikan nasihat tersebut dan layak diperiksa dalam pemeriksaan pokok perkara. Gugatan diajukan oleh Ibrahim Malik melawan Rektor Universitas Islam Indonesia (UII) yang menerbitkan Surat Keputusan Rektor UII Nomor 327/SK-REK/DPK/V/2020 tertanggal 12 Mei 2020 tentang Pencabutan Penghargaan Mahasiswa Berprestasi Utama Tingkat Universitas Islam Indonesia Tahun 2015 Atas Nama Ibrahim Malik (objek gugatan).⁶

Melalui kuasa hukumnya, penggugat mendalilkan telah menerima secara langsung objek gugatan pada 21 Mei 2020 saat yang bersangkutan masih berada di Melbourne, Australia. Sebelum mengajukan gugatan, kuasa hukum telah mengirimkan surat keberatan kepada UII tertanggal 8 Agustus 2020, dan baru diterima oleh UII tanggal 16 Agustus 2020. Kepentingan/alasan kerugian yang didalilkan di dalam gugatan, diantaranya adalah adanya isu kekerasan seksual yang mengakibatkan penggugat mengalami kesulitan dalam melanjutkan karir maupun studinya. Hal tersebut kemudian ditanggapi oleh tergugat melalui kuasa hukumnya yang mendalilkan diantaranya bahwa pengadilan tidak berwenang memeriksa perkara, karena pengajuan upaya administratif telah melampaui waktu tempuh, sedemikian gugatan tersebut tidak memenuhi syarat formal. Dalam pokok perkara, tergugat mengakui/membenarkan dalil waktu terbitnya objek gugatan, dan waktu diterimanya objek gugatan tersebut oleh penggugat melalui layanan ekspedisi DHL Express.

Perkara kemudian diperiksa oleh majelis hakim sampai dengan mempertimbangkan alat bukti dan mendengarkan/menilai kesimpulan yang diajukan oleh para pihak. Di dalam pertimbangan putusan, majelis hakim mendasarkan Pasal 3 PERMA 6/2018 *juncto* Pasal 77 UU 30/2014, dan setelah dihadapkan pada fakta yang terungkap di persidangan di atas, berkesimpulan bahwasanya upaya administratif yang ditempuh oleh penggugat telah melampaui batas waktu, sedemikian Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta tidak berwenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tersebut. Melalui amar putusan, majelis hakim menyatakan menerima eksepsi tergugat mengenai kompetensi absolut dan menyatakan gugatan penggugat tidak diterima.⁷

Secara normatif, putusan tersebut benar, namun demikian masih menyisakan persoalan dalam keadilan prosedural yang sesungguhnya telah dilakukan penilaian oleh ketua pengadilan yang dapat menetapkan gugatan tidak dapat diterima karena bukan kompetensinya atau telah melampaui waktu mengajukan gugatan. Dengan demikian penelitian ini hendak menganalisis mengenai putusan yang menyatakan gugatan tidak diterima oleh pemeriksaan pokok perkara, sedangkan secara hukum ada agenda yang sebelumnya telah meloloskan hal tersebut. Kemudian yang tidak kalah penting, menurut

⁶ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (Putusan Pengadilan Tingkat Pertama) Nomor 17/G/2020/PTUN.YK., hlm. 4.

⁷ *Ibid.*, hlm. 83-85.

penulis berkaca dari pengalaman penggugat dalam perkara tersebut, ketika pengetahuan tentang limitasi waktu pengajuan upaya administratif tidak diketahuinya, sedangkan yang bersangkutan dirugikan atas keputusan tata usaha negara, peraturan perundang-undangan hendaknya memberikan ruang yang cukup untuk orang-orang yang merasa dirugikan ini mengajukan tuntutan hak.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam bagian pendahuluan tersebut, penulis mengajukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pertimbangan dan amar Putusan PTUN Yogyakarta Nomor 17/G/2020/PTUN.YK., jika dikaitkan dengan kewenangan ketua pengadilan sebagaimana dimaksud Pasal 62 UU 5/1986?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pihak yang dirugikan terbitnya keputusan tata usaha negara dimana yang bersangkutan wajib menempuh upaya administratif terlebih dahulu?

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan di dalam penulisan karya ilmiah ini ialah penelitian hukum normatif atau yang biasa dikenal dengan penelitian doktrinal (*doctrinal research*). Guna menjawab rumusan masalah di atas, penulis akan menengahkan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Sebagai bahan hukum primer ialah peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum positif), ditopang dengan berbagai bahan hukum sekunder, berupa buku, jurnal, laporan penelitian, artikel ilmiah hukum dan sosial, serta bahan seminar, lokakarya, dan sebagainya.

Dalam penelitian hukum normatif, studi dokumen merupakan teknik pengumpulan data yang utama, karena pembuktian asumsi dasar (hipotesis) penelitiannya didasarkan norma hukum positif, doktrin atau ajaran hukum, serta hasil-hasil penelitian akademik, maupun putusan-putusan pengadilan. Kesemuanya berbasis pada dokumen tertulis.⁸

Bahan-bahan hukum yang diperoleh tersebut akan dianalisis dengan cara deskriptif kualitatif, khususnya dalam hasil analisis terhadap pertimbangan dan amar Putusan PTUN Yogyakarta Nomor 17/G/2020/PTUN.YK., jika dikaitkan dengan kewenangan ketua pengadilan sebagaimana dimaksud Pasal 62 UU 5/1986 dan perlindungan hukum terhadap pihak yang dirugikan terbitnya keputusan tata usaha negara dimana yang bersangkutan wajib menempuh upaya administratif terlebih dahulu. Apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan dinyatakan secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata.⁹

⁸ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 101.

⁹ Sri Mamudji, et.al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2005, hlm. 4.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pertimbangan dan Amar Putusan PTUN Yogyakarta Nomor 17/G/2020/PTUN.YK., Berkaitan dengan Kewenangan Ketua Pengadilan Sebagaimana Dimaksud Pasal 62 UU 5/1986

Kasus posisi dalam Putusan PTUN Yogyakarta Nomor 17/G/2020/PTUN.YK. antara Ibrahim Malik melawan Rektor UII, berawal dari aduan oleh seseorang yang mengaku sebagai korban kekerasan seksual dengan pelaku diduga bernama Ibrahim Malik kepada Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta (LBHY) pada Bulan April 2020.¹⁰ Sejak saat itu, LBHY didatangi sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) aduan dengan kasus dan pelaku yang sama, hal ini kemudian secara masif juga diterangkan melalui akun-akun di Instagram yang mengaku menerima aduan yang serupa. Ibrahim Malik merupakan alumnus UII, dan sebagian besar korban juga merupakan alumnus UII. Adapun korban yang masih menyangang status mahasiswa aktif, kemudian oleh UII difasilitasi upaya advokasi melalui konseling oleh psikolog dan bantuan hukum melalui Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBH) Fakultas Hukum UII.

Selama proses advokasi itu pula, UII juga membentuk tim pendampingan dan advokasi yang telah mendengar keterangan korban kekerasan seksual yang menghasilkan informasi mengenai kebenaran atas dugaan tersebut. Sehubungan dengan itu, tim juga berusaha melakukan konfirmasi kepada Ibrahim Malik namun tidak terjadi, karena yang bersangkutan keberatan melalui sarana telekonferensi dan menyerahkan persoalannya itu kepada kuasa hukumnya.¹¹

Tim pendampingan dan advokasi yang melakukan serangkaian pemeriksaan berhasil memperoleh keterangan tiga orang korban secara tertulis yang pada pokoknya telah terjadi perbuatan ataupun pengalaman kekerasan seksual secara fisik maupun melalui aplikasi *video call*. Akibat hal-hal tersebut, korban yang diperiksa oleh tim pendampingan dan advokasi mengalami gangguan psikologis berupa *suicidal-thoughts, intense stress*, sampai dengan nada korban yang didiagnosa mengalami MADD (*mixed anxiety and depressive disorder*).

Pada 12 Mei 2020 setelah mempertimbangkan banyak hal, Rektor UII menerbitkan objek gugatan yang mana surat tersebut dikirim langsung ke Australia melalui layanan ekspedisi DHL Express. Kemudian berdasarkan bukti keterangan pengiriman, objek gugatan tersebut telah diterima Ibrahim Malik secara langsung pada 21 Mei 2020.

Ibrahim Malik, melalui kuasa hukumnya kemudian mengajukan gugatan pada 15 September 2020 yang didaftarkan melalui Kepaniteraan PTUN Yogyakarta pada 16 September 2020. Gugatan mendalilkan bahwasanya Ibrahim Malik telah mengajukan upaya administratif secara tertulis pada 8 Agustus 2020 yang diterima oleh UII melalui layanan pos pada 16 Agustus 2020, dan selama sampai dengan diajukannya gugatan tersebut di atas, surat keberatan tidak ditanggapi oleh UII.

¹⁰ Aulia Adam, *Dugaan Kekerasan Seksual: Di Balik Citra Baik Ibrahim Malik*, terdapat dalam <https://tirto.id/dugaan-kasus-kekerasan-seksual-di-balik-citra-baik-ibrahim-malik-ftbQ>, diakses tanggal 1 Oktober 2021.

¹¹ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (Putusan Pengadilan Tingkat Pertama) Nomor 17/G/2020/PTUN.YK., hlm. 43-45.

Gugatan juga mendalilkan adanya kepentingan Ibrahim Malik yang dirugikan, diantaranya adalah objek gugatan tersebut terbit, sedangkan belum ada laporan polisi atau bahkan putusan pengadilan yang menyatakan Ibrahim Malik adalah pelaku kekerasan seksual. Kerugian yang dialami Ibrahim Malik diantaranya juga disebutkan kesulitan dalam membuat paspor, hambatan dalam karir pekerjaan dan studi lanjutnya, dan pemberitaan negatif yang masif yang dialamatkan kepadanya. Ibrahim Malik mendalilkan objek gugatan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan mengenai asas *presumption of innocence*, dan kesempatan warga masyarakat untuk didengar sebelum adanya keputusan dan/atau tindakan oleh administrasi pemerintahan.¹² Selain itu gugatan juga mendalilkan bahwasanya objek gugatan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang dinormakan dalam peraturan perundang-undangan, sebagai salah satu alasan gugatan sebagaimana dimaksud Pasal 53 UU 5/1986. Di dalam petitum, Ibrahim Malik menuntut agar objek gugatan dinyatakan batal atau tidak sah dan mewajibkan Rektor UII untuk mencabut objek gugatan tersebut.

Selanjutnya Rektor UII sebagai pihak tergugat telah menyampaikan jawaban secara elektronik melalui *e-court* pada 2 November 2020 yang berisi eksepsi dan jawaban dalam pokok perkara. Eksepsi yang didalilkan ada beberapa, untuk menyingkat, penulis menyampaikan dalil eksepsi yang paling penting karena menjadi pertimbangan majelis hakim di dalam menyelesaikan perkara ini, yaitu eksepsi tentang kompetensi. Dalil eksepsi tentang kompetensi ini menyebut bahwasanya objek gugatan diterima Ibrahim Malik pada 21 Mei 2020, maka berdasarkan Pasal 77 ayat (1) UU 30/2014 seharusnya upaya administratif berupa keberatan diajukan selambat-lambatnya pada 22 Juni 2020. Telah disebutkan sebelumnya, keberatan diajukan kuasa hukum Ibrahim Malik pada 8 Agustus 2020 dan tidak mengajukan pula banding administratif, dengan demikian PTUN Yogyakarta tidak memiliki kewenangan, karena upaya administratif telah terlambat diajukan oleh Ibrahim Malik.

Jawaban Rektor UII melalui kuasa hukumnya telah membantah seluruh gugatan Ibrahim Malik dengan menyebut penerbitan objek gugatan telah sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, tidak mengandung cacat prosedur, cacat substansi, maupun cacat wewenang. Secara prosedur, penerbitan objek gugatan telah mengalami pemeriksaan yang dilakukan oleh tim pendampingan dan advokasi serta pembahasan oleh pimpinan universitas dan yayasan. Secara substansi, penerbitan objek gugatan telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU 20/2003) dan Undang-Undang Nomor 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU 12/2012). Kedua undang-undang tersebut yang melatarbelakangi terbitnya Statuta UII yang mengatur manajemen dan pengelolaan perguruan tinggi UII. Secara wewenang, Rektor UII berdasarkan Peraturan Pengurus Yayasan Badan Wakaf UII berwenang untuk menetapkan peraturan rektor dan surat keputusan. Selain itu, jawaban juga mendalilkan bahwasanya objek gugatan tersebut telah terbit sesuai dengan AUPB.

Di dalam agenda pembuktian, Ibrahim Malik mengajukan 42 (empat puluh dua) bukti surat, sedangkan Rektor UII mengajukan 17 (tujuh belas) bukti surat dan dua orang saksi, yaitu Beni Suranto dan Syarif Nurhidayat.

¹² *Ibid.*, hlm. 18-20.

Menurut tertib hukum acara yang berlaku secara umum, majelis hakim berkewajiban memeriksa/mempertimbangkan dalil-dalil eksepsi sebelum pokok perkara. Berdasarkan Pasal 77 ayat (1) UU 5/1986, diantara dalil eksepsi yang diajukan Rektor UII, maka terlebih dahulu dalil eksepsi tentang kompetensi yang diperiksa terlebih dahulu.¹³ Majelis hakim di dalam pertimbangannya telah menyebut bahwasanya pengadilan tata usaha negara berwenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan suatu sengketa tata usaha negara apabila secara kumulatif telah terpenuhi unsur sengketa tata usaha negara, unsur objek gugatan sebagai sebuah keputusan tata usaha negara, dan unsur telah ditempuhnya upaya administratif.

Kedua unsur pertama telah terpenuhi di dalam gugatan, sedangkan untuk unsur ketiga, majelis hakim menyebut ketentuan Pasal 77 ayat (1) UU 30/2014 yang menjadi dasar pertimbangan. Berdasarkan fakta yang terungkap di persidangan, objek gugatan telah diterima tanggal 21 Mei 2020, sedangkan surat keberatan baru diajukan tanggal 8 Agustus 2020, sehingga telah melebihi ketentuan tenggang waktu pengajuan keberatan. Oleh karena itu di dalam kesimpulannya, majelis hakim menegaskan upaya administratif yang ditempuh tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga PTUN Yogyakarta tidak berwenang di dalam memeriksa dan memutus gugatan tersebut. Di dalam amar putusan, disebut menyatakan menerima eksepsi tergugat mengenai kompetensi absolut pengadilan dan menyatakan gugatan penggugat tidak diterima.

Hukum acara dalam UU 5/1986 mengatur mulai dari gugatan diterima oleh kepaniteraan sampai dengan pembacaan putusan pada persidangan yang terbuka untuk umum oleh majelis hakim yang ditunjuk oleh ketua pengadilan. Salah satu acara yang wajib ditempuh adalah rapat permusyawaratan oleh ketua pengadilan dengan cara menilai gugatan sebagaimana dimaksud Pasal 62 UU 5/1986.

Rapat permusyawaratan yang seolah terdapat forum yang dihadiri oleh hakim dan/atau pegawai pengadilan, kendati nomenklaturinya demikian, secara praktik ternyata hanya dilakukan secara tunggal oleh ketua pengadilan.¹⁴ Gugatan yang sebelumnya telah dilakukan pemeriksaan kelengkapannya oleh panitera dalam acara penelitian administrasi, selanjutnya diserahkan kepada ketua pengadilan sesuai dengan kewenangannya, yakni menilai kelengkapan dan syarat formil sebuah gugatan.¹⁵ Rapat permusyawaratan atau sering disebut juga dengan istilah *dismissal procedure*, diartikan sebagai "*read kamer*", yaitu pemeriksaan dalam kamar tertutup yang dilakukan oleh ketua pengadilan.¹⁶

Apabila ketua pengadilan berpendapat gugatan tersebut telah memenuhi syarat dan kelengkapan gugatan, maka yang bersangkutan akan menerbitkan penetapan

¹³ Irene Ave Rina, Yos Johan Utama, Ayu Putriyanti, "Analisis Yuridis terhadap Pemberhentian Tidak dengan Hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil di Kota Semarang (Studi Kasus Putusan MA No. 009/G/2015/PTUN SMG)", *Diponegoro Law Journal*, Edisi Vol. 6 No. 2, 2017, hlm. 10.

¹⁴ Husni Jalil, "Rapat Permusyawaratan dan Pemeriksaan Pendahuluan dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara", *Jurnal Transformasi Administrasi*, Edisi Volume 1, 2011, hlm. 11.

¹⁵ Ketua pengadilan dapat memerintahkan panitera, atau panitera hukum, atau pegawai pengadilan lainnya untuk berperan layaknya sebagai panitera pengganti di dalam acara rapat permusyawaratan, istilahnya ialah *rapporteur (raportir)*. Hal ini untuk membantu ketua pengadilan dalam menilai gugatan, apakah telah memenuhi ketentuan Pasal 62 UU 5/1986 atau tidak.

¹⁶ I Putu Ristandi Pradana & Marwanto, "Pelaksanaan Rapat Permusyawaratan dalam Peradilan Tata Usaha Negara" *Jurnal Kertha Negara*, Edisi Vol. 1, No. 1, Maret 2013, hlm. 3.

penunjukan majelis hakim guna melanjutkan pemeriksaan gugatan itu dalam acara pemeriksaan persiapan/pemeriksaan pendahuluan.¹⁷ Sebaliknya, ketua pengadilan dalam persidangan yang terbuka untuk umum dengan dihadiri para pihak akan membacakan penetapan dengan amar gugatan tidak dapat diterima, apabila menurut penilaian ketua pengadilan, gugatan tidak memenuhi ketentuan Pasal 62 UU 5/1986. Penggugat memiliki hak upaya hukum yang disebut dengan perlawanan/*verzet*, dalam tenggang waktu 14 hari setelah penetapan itu dibacakan.¹⁸

Perlawanan berupa gugatan yang dikehendaki oleh Pasal 56 UU 5/1986 yang akan diperiksa oleh hakim tunggal dengan acara cepat. Apabila perlawanan tersebut diterima, maka penetapan ketua pengadilan dianggap gugur dan akan dilanjutkan pemeriksaan pokok perkara. Sebaliknya apabila ditolak, maka tidak ada upaya hukum apapun terhadap putusan perlawanan ini.¹⁹

Kembali pada gugatan perkara Ibrahim Malik melawan Rektor UII, dimana dalam dalil gugatannya Ibrahim Malik telah menerima objek gugatan pada 21 Mei 2020, kemudian mengajukan upaya administratif secara tertulis pada 8 Agustus 2020, sedangkan gugatannya sendiri terdaftar melalui Kepaniteraan PTUN Yogyakarta pada 16 September 2020.

Berdasarkan dalil gugatan tersebut, apabila mengetengahkan ketentuan Pasal 55 UU 5/1986 dan Pasal 77 UU 30/2014, maka terdapat kesimpulan sebagai berikut; objek gugatan diterima 21 Mei 2020, dengan tenggang waktu mengajukan gugatan terhitung 90 hari sejak diterima objek gugatan tersebut, maka paling lambat Ibrahim Malik seharusnya mengajukan gugatan pada 21 Agustus 2020; satu dan lain hal, oleh karena objek gugatan diterima pada 21 Mei 2020, tenggang waktu untuk mengajukan upaya administratif terhitung 21 haru sejak diterimanya objek gugatan, maka paling lambat Ibrahim Malik seharusnya mengajukan keberatan pada 19 Juni 2021 dengan ketentuan hari kerja.

Lembaga *dismissal procedure* memiliki tujuan untuk melindungi kepentingan para pihak agar tidak terlanjur terlalu lama menghabiskan waktu, tenaga, pikiran, dan biaya apabila gugatan tersebut nyata-nyata bukan kewenangan pengadilan.²⁰ Hal tersebut sejalan dengan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU 48/2009) yang menjadi asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan.

Di dalam perkara nomor 17/G/2020/PTUN.YK. tersebut, menurut hemat penulis Ketua PTUN Yogyakarta tidak cermat dalam memeriksa perkara ini saat dalam acara rapat permusyawaratan/*dismissal procedure*. Ketika penggugat sesungguhnya mendalilkan telah menempuh upaya administratif sebagai syarat formil gugatan, akan tetapi gugatan diloloskan sampai dengan diperiksa dalam pokok perkara oleh majelis hakim. Pun demikian dengan ketentuan daluwarsa mengajukan gugatan sebagaimana diatur Pasal 55

¹⁷ W. Riawan Tjandra, *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, hlm. 160.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Jefri, "Rapat Permusyawaratan, Pemeriksaan Persiapan di Pengadilan Tata Usaha Negara" terdapat dalam https://www.researchgate.net/publication/348987997_Rapat_Permusyawaratan_Pemeriksaan_Persiapan_Di_Pengadilan_Tata_Usaha_Negara, diakses tanggal 1 Oktober 2021.

²⁰ Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara (Penetapan Pengadilan) Nomor 10/G/2021/PTUN.YK., hlm. 6.

UU 5/1986, Ibrahim Malik adalah orang yang dituju dalam objek gugatan tersebut, sehingga tidak bisa menggunakan dalil penghitungan tenggang waktu menurut kapan yang bersangkutan dirugikan. Dengan kata lain, Ketua PTUN Yogyakarta seharusnya bisa menetapkan bahwasanya gugatan tidak dapat diterima oleh karena Pasal 62 ayat (1) huruf a maupun huruf e. Dalam huruf a, kewenangan pengadilan karena upaya administratif telah terlambat ditempuh, dan dalam huruf e, gugatan telah melampaui waktu pengajuan atau tenggang waktunya menurut Pasal 55 UU 5/1986.

Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Yang Dirugikan Terbitnya KTUN dimana yang Bersangkutan Wajib Menempuh Upaya Administratif Terlebih Dahulu

Hukum acara pada umumnya bersifat *dwingendrecht*, yakni memaksa; dan bersifat *aanvulendrecht*, atau dengan kata lain yakni melengkapi.²¹ Makna sifat memaksa adalah oleh karena hukum acara merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur secara umum dalam rangka mengajukan tuntutan hak di pengadilan, maka sifat memaksanya itu memiliki konsekuensi yuridis apabila tidak ditaati oleh para pencari keadilan/*justiciablen*. Sebagai contoh adalah ketentuan kompetensi relatif dengan asas *actur sequitur forum rei*, ketentuan mengenai jangka waktu mengajukan sebuah upaya hukum, termasuk ketentuan daluwarsa mengajukan gugatan tata usaha negara yang diatur Pasal 55 UU 5/1986.

Aanvulendrecht atau bersifat melengkapi ini menurut hemat penulis erat kaitannya dengan asas hakim bersifat menunggu dan asas *point d'interet point d'action*. Hukum acara yang terdiri dari aturan beracara dalam persidangan dianggap telah cukup untuk melengkapi kepentingan mereka yang hendak mengajukan tuntutan hak. Munculnya tuntutan hak yang umumnya diawali dari adanya kerugian, mengantarkan kepada para pencari keadilan itu, apakah akan menuntut hak atau tidak.

Demikian halnya dengan perkembangan persyaratan mengajukan gugatan dalam sebuah sengketa tata usaha negara di Indonesia. Gugatan ada syarat formil berupa kerangka atau isi gugatan maupun syarat materielnya berupa alasan gugatan: dalil bahwasanya objek gugatan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau bertentangan dengan AUPB.

Lembaga upaya administratif sesungguhnya bukan hal yang baru, namun seiring dengan terbitnya UU 30/2014 dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada setiap pencari keadilan, maka dibukalah lembaga tersebut untuk setiap tindakan/keputusan tata usaha negara yang merugikan dengan mengajukan keberatan dan banding administratif. UU 30/2014 juga membuka peluang kepada pencari keadilan dapat mengajukan gugatan, karena undang-undang tersebut merupakan hukum materiel dari sistem peradilan tata usaha negara.²²

Sebagai komparasi, UU 5/1986 yang telah mengatur terlebih dahulu mengenai upaya administratif dalam Pasal 48, hanya menekankan kepada sengketa tata usaha negara tertentu yang menurut peraturan asal menghendaki ditempuhnya upaya administratif. Namun demikian, di dalam Pasal 75 UU 30/2014, seakan-akan upaya

²¹ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi Keenam Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2002, hlm. 6.

²² Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

administratif tersebut wajib ditempuh pada seluruh sengketa tata usaha negara. Hal ini membawa konsekuensi prosedural di dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara, apalagi Pasal 2 PERMA 6/2018 memandang pengadilan baru berwenang memeriksa dan mengadili perkara, apabila upaya administratif telah ditempuh oleh penggugat.²³

Persoalan prosedural yang dimaksud ada pada ketentuan tenggang waktu dalam menempuh prosedur keberatan sebagaimana dimaksud Pasal 77 UU 30/2014. Ayat (1) menyebutkan keberatan dapat diajukan dalam waktu paling lambat 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya keputusan, secara tertulis kepada badan/pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tersebut. Tenggang waktu ini yang menurut hemat penulis dapat menghambat *access to justice* kepada para *justiciabelen* yang dirugikan atas terbitnya sebuah keputusan, apalagi terhadap mereka yang tidak dituju dalam *addressaat* keputusan tersebut. Ibrahim Malik menjadi contoh yang dapat diketengahkan, oleh karena saat itu yang bersangkutan menerima keputusan masih berada di luar negeri, sedangkan menurut Pasal 77 ayat (1) UU 30/2014 hanya memiliki waktu 21 hari kerja dalam menempuh upaya administratif kepada Rektor UII. Satu dan lain hal sebagai seseorang yang tidak mengenyam pendidikan ilmu hukum, sulit untuk mengatakan hak hukum Ibrahim Malik dalam menempuh upaya administratif sesuai dengan tenggang waktu yang ditentukan oleh undang-undang. UU 30/2014 juga belum mengatur secara teknis bagaimana acara pemeriksaan prosedur keberatan yang dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara termasuk pejabat di atasnya dalam memeriksa banding administratif.²⁴

UU 30/2014 memang memberikan semangat keterbukaan dan profesionalisme yang ditanamkan kepada badan/pejabat tata usaha negara dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat. Hal tersebut nampaknya masih akan menjadi perjalanan panjang, sebab dalam rangka pelayanan publik, sudah sepatutnya segala pranata dan aturan yang terkait, termasuk dalam hal proses dan prosedur tuntutan hak oleh warga masyarakat penting dan perlu mendapat perhatian, agar tercipta keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum.

Salah satu yang kemudian menjadi isu penting di dalam prosedur dan proses pelembagaan upaya administratif adalah mengenai tenggang waktu mengajukan upaya tersebut dibandingkan dengan ketentuan normatif 90 (sembilan puluh) hari mengajukan gugatan. Selain itu adalah berkaitan dengan pelaksanaan teknis pemeriksaan upaya administratif oleh badan/pejabat tata usaha negara.

Penutup

Berdasarkan hasil penelitian tersebut di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Terdapat ketidakcermatan Ketua PTUN Yogyakarta dalam perkara ini, ketika penggugat sesungguhnya telah terlambat dalam mengajukan upaya administratif

²³ Muhammad Adiguna Bimasakti, "Pembaruan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Reformasi di Era Peradilan Elektronik", *Jurnal Hukum PERATUN*, Edisi Vol. 3 No. 2, Agustus 2020, hlm. 122.

²⁴ Baherman, "Tinjauan Yuridis terhadap Upaya Administratif sebagai Syarat Formal Pengajuan Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Qiyas*, Volume 5, Nomor 2, 2020, hlm. 95.

sebagai syarat formil gugatan, akan tetapi di dalam rapat permusyawaratan gugatan diloloskan sampai dengan diperiksa dalam pokok perkara oleh majelis hakim.

2. Adanya undang-undang peradilan tata usaha negara yang telah diubah sampai kedua kalinya, dan UU 30/2014, serta PERMA 6/2018 yang mengembangkan prosedur mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara, dipandang masih kurang jelas dan tegas, khususnya mengenai tata cara dan limitasi waktu pencari keadilan dalam mengajukan upaya administratif kepada pejabat/badan tata usaha negara, yang juga belum diatur lebih lanjut.

Berangkat dari kesimpulan tersebut di atas, maka penulis dalam kesempatan melalui penelitian ini hendak memberikan saran sebagai berikut:

1. Kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia, perlu dipertimbangkan untuk menyederhanakan proses dan prosedur antara rapat permusyawaratan dan pemeriksaan persiapan. Kedua proses tersebut rupanya dapat melakukan analisis telah tempuh/tidaknya dan telah melampaui/tidaknya upaya administratif oleh penggugat, sehingga apabila prosedur ini disatukan atau disederhanakan, maka benturan pendapat antara ketua pengadilan dengan majelis hakim akan minim terjadi;
2. Kepada Pemerintah Republik Indonesia, perlu dan penting agar menerbitkan peraturan pemerintah terhadap ketentuan upaya administratif yang diatur Pasal 75 UU 30/2014. Khususnya mengenai prosedur dan tata cara pemeriksaan upaya administratif, serta akibat hukumnya terhadap pejabat/badan tata usaha negara yang tidak segera memeriksa permohonan upaya administratif, yang dapat mengakibatkan gugatan para pencari keadilan dinyatakan tidak dapat diterima.

Daftar Pustaka

Buku

- H. R., Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Eds. 1, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006
- _____, *Urgensi Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2019
- Harahap, Zairin, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Ed. rev., Ctk. ke-9, Rajawali Pers, Jakarta, 2015
- Mamudji, Sri, et.al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2005
- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi Keenam Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2002
- Syamsudin, M., *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007
- Tjandra, W. Riawan, *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015

Jurnal

- Baherman, "Tinjauan Yuridis terhadap Upaya Administratif sebagai Syarat Formal Pengajuan Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Qiyas*, Volume 5, Nomor 2, 2020, hlm. 95.

Bimasakti, Muhammad Adiguna, "Pembaruan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Reformasi di Era Peradilan Elektronik", *Jurnal Hukum PERATUN*, Edisi Vol. 3 No. 2, Agustus 2020, hlm. 122.

Jalil, Husni, "Rapat Permusyawaratan dan Pemeriksaan Pendahuluan dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara", *Jurnal Transformasi Administrasi*, Edisi Volume 1, 2011

Pattipawae, Dezonda R., "Fungsi Pemeriksaan Dismissal dalam Peradilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Sasi*, Edisi Vol. 20 No. 1, Januari-Juni 2015

Pradana I Putu Ristandi & Marwanto, "Pelaksanaan Rapat Permusyawaratan dalam Peradilan Tata Usaha Negara" *Jurnal Kertha Negara*, Edisi Vol. 1, No. 1, Maret 2013

Rina, Irene Ave, et. al., "Analisis Yuridis terhadap Pemberhentian Tidak dengan Hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil di Kota Semarang (Studi Kasus Putusan MA No. 009/G/2015/PTUN SMG)", *Diponegoro Law Journal*, Edisi Vol. 6 No. 2, 2017

Produk Pengadilan dan Lain-Lain

Aulia Adam, *Dugaan Kekerasan Seksual: Di Balik Citra Baik Ibrahim Malik*, terdapat dalam <https://tirto.id/dugaan-kasus-kekerasan-seksual-di-balik-citra-baik-ibrahim-malik-ftbQ>, diakses tanggal 1 Oktober 2021.

Jefri, "Rapat Permusyawaratan, Pemeriksaan Persiapan di Pengadilan Tata Usaha Negara" terdapat dalam https://www.researchgate.net/publication/348987997_Rapat_Permusyawaratan_Pemeriksaan_Persiapan_Di_Pengadilan_Tata_Usaha_Negara,

Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara (Penetapan Pengadilan) Nomor 10/G/2021/PTUN.YK.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (Putusan Pengadilan Tingkat Pertama) Nomor 17/G/2020/PTUN.YK.

Implementasi Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Terhadap Kewajiban Perusahaan Membayar Iuran di Daerah Istimewa Yogyakarta

Annisa Mutiara Ridwan¹, Mukmin Zakie², Ayunita Nur Rohanawati³

Abstract

This study aims to analyze law enforcement against companies that do not comply with the payment of BPJS contributions. The formulation of the problem raised is how to implement Article 19 paragraph (2) of Law Number 24 of 2011 concerning the Social Security Administering Body against the company's obligation to pay contributions in the Special Region of Yogyakarta? and what about law enforcement against companies that do not pay BPJS contributions? The research method used in this research is empirical legal research. The results of the study show that there are still many companies that do not carry out their obligations to pay BPJS contributions. So far, companies that are in arrears in BPJS contributions have never been investigated in the realm of criminal law because if there are arrears in BPJS contributions by the company the DIY labor inspection sector must carry out a coaching mechanism first by calling notes 1, 2 and 3. This is also related to one of the principles of criminal law in Indonesia, namely "Ultimatum Remedium" which means that the application of criminal sanctions is the last law enforcement effort.

Keywords : *BPJS Contribution, Employment, Law Enforcement, Workers' Rights*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penegakan hukum terhadap perusahaan yang tidak patuh dalam pembayaran iuran BPJS. Rumusan masalah yang diangkat adalah bagaimana Implementasi Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Terhadap kewajiban perusahaan membayar iuran di Daerah Istimewa Yogyakarta? dan bagaimana penegakan hukum terhadap perusahaan yang tidak membayar iuran BPJS? Metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih banyak perusahaan yang tidak menjalankan kewajiban untuk pembayaran iuran BPJS. Selama ini perusahaan yang menunggak iuran BPJS belum pernah diusut sampai ranah hukum pidana karena apabila terjadi penunggakan iuran BPJS oleh perusahaan maka pihak bidang pengawasan ketenagakerjaan DIY harus melakukan mekanisme pembinaan terlebih dahulu melalui pemanggilan nota 1, 2 dan 3. Hal ini juga berkaitan dengan salah-satu asas hukum pidana di Indonesia yaitu "Ultimatum Remedium" yang artinya bahwa penerapan sanksi pidana merupakan upaya penegakan hukum yang paling terakhir.

Kata Kunci : *Iuran BPJS, Ketenagakerjaan, Penegakan Hukum, Hak Pekerja*

Pendahuluan

Tenaga kerja merupakan salah satu bagian untuk meningkatkan pembangunan ekonomi yang memiliki peran penting dalam segala aktivitas nasional, khususnya pada perekonomian nasional dalam hal peningkatan produktifitas dan kesejahteraan. Banyaknya tenaga kerja merupakan penggerak roda kehidupan ekonomi dan juga merupakan sumber daya yang jumlahnya melimpah.⁴

Tenaga Kerja sangat penting untuk dilindungi kesehatan dan keselamatannya karena banyak resiko yang timbul selama bekerja, misalnya mengalami sakit ringan/berat maupun mengalami kecelakaan kerja. Hakikat dari pemberian jaminan sosial adalah supaya pekerja tetap mendapatkan penghasilan guna membiayai kebutuhan hidup dan keluarga walaupun sedang tidak bekerja dikarenakan sakit ataupun kecelakaan kerja.

¹ Annisa Mutiara Ridwan, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: 17410554@students.uii.ac.id

² Mukmin Zakie, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: 904100101@uii.ac.id

³ Nur Rohanawati, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: 154100111@uii.ac.id

⁴ Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan, Ed –Revisi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 47

Pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan berusaha memberikan perlindungan kepada pekerja. Di dalam pasal-pasalnyanya memuat hak dan kewajiban pemberi kerja/perusahaan dan juga hak serta kewajiban pekerja. Setiap pekerja/buruh dan keluarganya berhak untuk memperoleh jaminan sosial tenaga kerja yang wajib dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵

Untuk lebih menguatkan mengenai jaminan perlindungan hak pekerja, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) tujuannya untuk memberikan jaminan kepastian mengenai kesejahteraan pekerja untuk di masa yang akan datang sehingga hak pekerja lebih terlindungi. Sistem jaminan sosial dilembagakan dalam suatu badan yang berbentuk hukum publik yaitu BPJS kemudian diikuti dengan pengalihan peserta, program, aset dan viabilitas termasuk hak dan kewajiban pekerja dan pemberi kerja.

Namun seiring berkembangnya zaman, masalah perlindungan tenaga kerja dimasa sekarang semakin meningkat sejalan dengan lajunya industrialisasi dan teknologi yang digunakan dalam proses produksi. Dengan keadaan yang demikian secara otomatis perusahaan dituntut untuk semakin memperhatikan perlindungan tenaga kerja karena keselamatan dan kesehatan kerja dapat berpengaruh pada produktivitas.⁶

Berdasarkan Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS menerangkan bahwa perusahaan atau pemberi kerja yang telah menjadi peserta BPJS, berkewajiban untuk: (1) Pemberi Kerja wajib memungut iuran yang menjadi beban Peserta dari Pekerjaannya dan menyetorkannya kepada BPJS. (2) Pemberi Kerja wajib membayar dan menyetor Iuran yang menjadi tanggung jawabnya kepada BPJS⁷. Perusahaan yang melanggar ketentuan Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) tersebut akan diberikan sanksi pidana berdasarkan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang BPJS yang menyatakan bahwa : “Pemberi Kerja yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) atau ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”⁸

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS memberlakukan aturan mengenai kewajiban membayar iuran bagi perusahaan dengan ketat. Akan tetapi dalam realitanya sejauh ini penulis mengamati masih banyak perusahaan yang mengabaikan tanggungjawab untuk membayar iuran BPJS, khususnya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan daerah yang memiliki putaran ekonomi di bidang industri pengolahan, transportasi, hotel, keuangan, restoran, telekomunikasi, jasa perusahaan dan jasa-jasa.

⁵ Pasal 99 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

⁶ Mukmin Zakie, “Problematika Hubungan Industrial”, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 32 No. 2 Tahun 2013. hlm 133.

⁷ Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang BPJS

⁸ Pasal 55 Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang terdapat di dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Terhadap kewajiban perusahaan membayar iuran di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Bagaimana penegakan hukum terhadap perusahaan yang tidak membayar iuran BPJS?

Metode Penelitian

Jenis Penelitian ini termasuk akan termasuk kedalam penelitian hukum empiris. Karena akan membahas Undang - undang dan juga melakukan penelitian di lapangan untuk mendapatkan data - data yang diperlukan. Metode yang digunakan ialah pendekatan yuridis-empiris Penulis menggunakan sumber data primer yang merupakan data yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian atau subyek penelitian dan data sekunder merupakan data yang di peroleh dari buku, literatur, dan Undang-undang yang terkait dengan penelitian. Lokasi penelitian bertempat di wilayah Yogyakarta.

Orisinalitas Penelitian

Skripsi atas nama Indah Choirunnisa dengan judul “Implementasi Program Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan di PT. Antikode Desain Experensia Tanggerang Selatan.”⁹ Permasalahan yang diangkat dalam skripsi ini ialah bagaimana pelaksanaan program BPJS dan apa faktor- faktor yang mempengaruhi pelaksanaan program BPJS. Hasil penelitiannya didapatkan bahwa perlindungan sosial yang diberikan oleh BPJS kepada tanaga kerja sebagai salah satu bentuk dari perlindungan tenaga kerja di PT. Antikode Desain Experensia Tanggerang Selatan khususnya mengenai kebebasan berserikat dan perlindungan hak untuk berorganisasi tidak ditemukan informasi yang jelas terkait keberadaan serikat pekerja di PT. Antikode Desain Experensia Tanggerang Selatan. Namun secara umum implementasi program BPJS Ketenagakerjaan di PT. Antikode Desain Experensia Tanggerang Selatan sudah berjalan dengan baik sesuai dengan peraturan yang ada. Perbedaan Skripsi ini dengan Skripsi Penulis terletak pada fokus permasalahannya yakni penulis lebih menekankan kepada pelaksanaan kewajiban pembayaran iuran BPJS dan penegakan hukum pelaksanaan iuran BPJS oleh Perusahaan.

Skripsi atas nama Muh Agung Wijaya dengan judul “Tinjauan Yuridis Terhadap pelaksanaan jaminan kecelakaan kerja dan pemeliharaan kesehatan pekerja pada PT. Telkom di Kota Makassar.” Masalah yang diangkat ialah pertama, bagaimana pelaksanaan jaminan kecelakaan kerja dan pemeliharaan kesehatan kerja. Kedua, Faktor-faktor apa yang menghambat pelaksanaan jaminan kecelakaan kerja dan jaminan pemeliharaan kesehatan. Hasil dari penelitian ini ialah mekanisme pelaksanaan program Jaminan Sosial Tenaga Kerja di PT. Telkom dilaksanakan sesuai dengan Undang - Undang yang berlaku

⁹ Indah Choirunnisa, “Implementasi Program Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan di PT. Antikode Desain Experensia Tanggerang Selatan”, Skripsi, Jakarta, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2020.

di Indonesia, akan tetapi dalam menjalankan Program Jaminan sosial PT. Telkom juga harus berdasarkan pada peraturan perusahaan PT. Telkom yang disahkan oleh Kementerian Tenaga Kerja Republik Indonesia. Kemudian mengenai klaim Jaminan Sosial Tenaga Kerja bisa dilakukan pada saat pihak yang mengajukan untuk mencairkan dana berdasarkan keadaan yang sedang dialami sesuai dengan program yang dijamin oleh PT. Telkom. Beda halnya mengenai perolehan santunan, pekerja PT. Telkom haruslah mengurus sendiri akan tetapi pelaksanaan jaminan pemeliharaan kesehatan yang dilaksanakan sendiri oleh PT. Telkom sudah bisa untuk meringankan beban pekerja dan dapat memenuhi kebutuhannya bersama keluarganya.¹⁰ Perbedaan dengan skripsi penulis ialah terletak pada fokus permasalahan, Skripsi atas nama Muh Wijaya ini fokus pada bagaimana pelaksanaan terhadap satu program BPJS dan apa faktor yang mempengaruhinya, sedangkan skripsi Penulis lebih membahas bagaimana pelaksanaan pembayaran iuran BPJS oleh perusahaan dan bagaimana penegakan hukumnya.

Hasil Penelitian Dan Pembahasan

a. Deskripsi Wilayah Penelitian

Daerah Istimewa memiliki 4 Kabupaten dan 1 Kotamadya, yakni Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Gunung Kidul dan Kota Yogyakarta. Berdasarkan data yang didapatkan oleh penulis dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, pertumbuhan perusahaan di Daerah Istimewa Yogyakarta terjadi sangat pesat dari tahun ke tahun dengan rincian pada tabel sebagai berikut:¹¹

Tabel 1. Data Jumlah Perusahaan Tahun 2018

Kabupaten/Kota	Jumlah Perusahaan	Kualifikasi Perusahaan		
		Besar	Sedang	Kecil
Kota Yogyakarta	1.689	187	392	1.110
Sleman	1.624	224	449	951
Bantul	701	69	216	416
Kulon Progo	310	12	51	247
Gunung Kidul	295	8	57	230

Sumber : Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tabel 2. Data Jumlah Perusahaan Tahun 2019

Kabupaten/Kota	Jumlah Perusahaan	Kualifikasi Perusahaan		
		Besar	Sedang	Kecil
Kota Yogyakarta	1.692	187	394	1.111
Sleman	1.627	224	449	954
Bantul	733	69	226	438
Kulon Progo	336	12	58	266
Gunung Kidul	314	9	58	247

¹⁰ Muh Agung Wijaya, "Tinjauan Yuridis Terhadap pelaksanaan jaminan kecelakaan kerja dan pemeliharaan kesehatan pekerja pada PT. Telkom di Kota Makassar", Skripsi, Universitas Hasanuddin Makassar, 2017

¹¹ Data diperoleh dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sumber : Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tabel 3: Data Jumlah Perusahaan Tahun 2020

Kabupaten/Kota	Jumlah Perusahaan	Kualifikasi Perusahaan		
		Besar	Sedang	Kecil
Kota Yogyakarta	1.433	913	168	352
Sleman	2.033	1.393	235	405
Bantul	1.035	765	87	183
Kulon Progo	240	199	15	26
Gunung Kidul	204	177	3	24

Berdasarkan data tersebut Kabupaten yang memiliki perusahaan terbanyak secara berturut-turut ialah Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Gunung Kidul. Maka berdasarkan hal itu penulis membatasi wilayah penelitian di 2 Kabupaten dan 1 Kotamadya yaitu Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta.

b. Profil PT. Kharisma Export

Perusahaan Terbatas (PT) Kharisma Export merupakan salah satu jenis perusahaan yang bergerak dibidang export furniture. Perusahaan ini berkedudukan di Jalan Parangtritis, Balong, Timbulharjo, Sewon, Bantul. PT. Kharisma Export didirikan pada tanggal 6 Mei 2002 tanggal tersebut sesuai dengan tanggal yang termuat dalam akte pendirian sekaligus dijadikan sebagai hari jadi PT. Kharisma Export.

Perusahaan Terbatas (PT) Kharisma Export mempunyai jumlah tenaga kerja sebanyak 300 orang. Alat produksi yang digunakan oleh PT. Kharisma Export ialah berupa mesin pemotong atau pembelah kayu, mesin bor, mesin pasah, mesin amplas dan mesin profil. Hasil produksi yang dihasilkan oleh PT. Kharisma Export selama ini diexport ke beberapa negara, diantaranya Eropa dan Amerika Serikat. Produk yang dihasilkan menggunakan bahan-bahan yang ramah lingkungan atau dari bahan *recycle wood* yang berstandar SVLK (Sertifikasi Verifikasi Legalitas Kayu).

c. Profil PT. Bumyang Gloves Perdana

Perseroan Terbatas (PT) Bumyang Gloves Perdana merupakan salah satu perusahaan besar di Sleman yang bergerak dibidang *manufacturing* export sarung tangan kulit golf dari kulit, sistetis,kain dan kombinasi ke berbagai Negara yaitu Amerika Utara, Asia Timur, Eropa Barat, Eropa Selatan, Eropa Utara.

Perusahaan yang didirikan pada tahun 1997 oleh pemilih bernama Hyuk Jae Lee ini berkedudukan di Jalan Solo Km. 11 Ds. Kadirojo 11, Purwomartani Kalasan Sleman Yogyakarta sesuai dengan Akta Notaris Nomor 24 tanggal 28 November 2019 pada kantor Iriyanto, S.H.,M.H di Kabupaten Sleman.

Perusahaan Terbatas (PT) Bumyang Gloves Perdana mempunyai jumlah tenaga kerja sebanyak 260 orang dan terdapat serikat pekerja yang beranggotakan 200 orang. Dalam hal produksi PT. Bumyang Gloves Perdana menggunakan alat-alat seperti mesin potong khusus kulit, mesin potong press, dan mesin jahit. Sistem kerja yang ada di PT. Bumyang Glove Perdana layaknya seperti jam kerja pada umumnya yaitu, para pekerja mulai

bekerja pada jam 08.00-16.00 WIB dari hari Senin s/d Jumat namun dikarenakan penulis melakukan wawancara bertepatan dengan masa pandemi maka jam kerja pekerja yang ada di PT. Bumyang Gloves Perdana dibagi menjadi 2 sift yakni sift pagi dari jam 06.00 WIB – 12.00 WIB dan sift siang dari jam 12.30 – 18.30 WIB.

d. Profil PT. Gemilang Energi Prima

Perusahaan Terbatas (PT) Gemilang Energi Prima merupakan perusahaan yang bergerak dibidang jasa kontraktor *Elektric Mechanical* yang berkedudukan di Jl. Golo Indah, No.1 4A, RT 004, RW. 001, Pandean, Umbulharjo, Kota Yogyakarta. PT. Gemilang Energi Prima berdiri pertama kali pada tahun 2018 dan sudah mempunyai Izin Usaha Jasa Kontruksi dengan Nomor Induk Berusaha atau NIB 912020 4881837.

Saat ini PT. Gemilang Energi Prima mempunyai tenaga kerja tetap dan tenaga kerja tidak tetap, jumlah tenaga kerja tetap berjumlah 20 orang yang terdiri dari tenaga ahli teknik, tenaga administrasi dan tenaga penanggungjawab material atau *supervisor* sedangkan pekerja tidak tetap nantinya tergantung kepada berapa besar proyek yang akan dikerjakan dengan minimal 10-20 orang. Sistem jam kerja di PT. Gemilang Energi Prima mempunyai total 8 jam kerja dengan rentang waktu dari jam 08.00-16.00 WIB apabila terdapat pekerjaan proyek yang mengharuskan pekerjajanya lembur maka sistem kerja akan dibagi 2 sift.

Implementasi Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial terhadap kewajiban perusahaan membayar iuran jaminan sosial di Daerah Istimewa Yogyakarta.

a. Pelaksanaan Pembayaran Iuran BPJS di PT. Kharisma Export

Perseroan Terbatas (PT) Kharisma Export yang didirikan oleh Endang Riwayatini dan Raymond David pada tanggal 06 Mei 2002 merupakan salah satu perusahaan yang besar di kabupaten Bantul yang bergerak dibidang export furniture. Pada saat melakukan penelitian ke PT.Kharisma Export Penulis melakukan wawancara dengan Ibu Nur Rahmawati selaku staf HRD di PT. Kharisma Export.

Ibuk Nur menjelaskan bahwa pada saat ini perusahaan mempunyai tenaga kerja sebanyak 300 orang, sedangkan sebelum Covid-19 melanda PT. Kharisma Export mempunyai tenaga kerja sebanyak 800 orang. 300 orang tersebut sudah didaftarkan sebagai peserta BPJS akan tetapi program yang diikuti hanya meliputi 3 (tiga) program saja yaitu jaminan kecelakaan kerja (JKK), jaminan hari tua (JHT), dan jaminan kematian (JK) untuk jaminan pensiun tidak diikutsertakan. Besaran total iuran BPJS yang dikeluarkan oleh PT.Kharisma Export untuk masing-masing pekerja ialah sebanyak Rp. 123.364,00 (seratus dua puluh tiga ribu tiga ratus enam puluh empat rupiah) setiap bulannya dengan rincian pada tabel berikut:¹²

¹² Wawancara dengan Ibuk Nur Rahmawati, Staf HRD PT. Kharisma Export. Di Bantul 17 Juni 2021. Pukul 08.30 WIB.

Tabel 4. Iuran BPJS PT. Kharisma Export

Nama Program	Jumlah
Jaminan Kecelakaan Kerja	Rp. 15.935,00
Jaminan Kematian	Rp. 5.371,00
Jaminan Hari Tua Perusahaan	Rp. 66.248,00
Jaminan Hari Tua Tenaga Kerja	Rp. 35.810,00
Total Iuran	Rp. 123.364,00

Sumber : PT. Sumber Kharisma Export

Pada saat ditanya bagaimana pembayaran iuran BPJS di PT. Kharisma Export Ibu Nur menjelaskan bahwa iuran BPJS pekerja atau buruh terjadi gangguan dan sudah tidak dibayarkan setiap bulannya serta telah menunggak selama 10 bulan. Menurut keterangan Ibu Nur penunggakan iuran BPJS yang terjadi pada PT. Kharisma Export dikarenakan adanya Covid -19 mengingat PT. Kharisma Export merupakan perusahaan yang produksinya melakukan export ke beberapa negara sehingga sebelum Covid-19 merambat di Indonesia PT. Kharisma Export sudah terkena dampaknya terlebih dulu dan menyebabkan keuangan PT. Kharisma Export tidak stabil dan lebih memprioritaskan pembayaran upah atau gaji pekerja daripada membayar iuran BPJS Ketenagakerjaan, sedangkan sebelum Covid-19 melanda dalam hal pembayaran iuran BPJS PT. Kharisma Export tidak ada kendala. Untuk mengatasi masalah tersebut pihak PT. Kharisma Export sudah berkoordinasi dengan BPJS Ketenagakerjaan Yogyakarta dan juga dengan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnaker) DIY.

Penulis juga melakukan wawancara dengan salah-satu pekerja yang sudah bekerja di PT. Kharisma Export hampir 5 tahun yaitu Bapak Sufriadi, bapak menjelaskan bahwa dalam hal pembayaran iuran BPJS oleh perusahaan selama ini selalu dibayarkan kecuali pada saat pandemi berlangsung. Akan tetapi jika ada pekerja atau buruh yang kecelakaan ataupun meninggal selama penunggakan iuran BPJS terjadi, Bapak Sufriadi menilai pihak PT. Kharisma Export tetap bertanggungjawab atau menanggung biaya perawatan ataupun biaya lainnya sesuai dengan manfaat program BPJS. Hal itu dibuktikan selama penunggakan sudah pernah terjadi pada pekerja atau buruh yang meninggal PT. Kharisma Export tetap bertanggungjawab dengan menanggung biaya pemakaman dan santunan kepada keluarga yang ditinggalkan tanpa melalui BPJS.¹³

Kemudian penulis melanjutkan wawancara dengan Bapak Jalu Amanda Karya selaku staf Bidang Pemeriksaan BPJS Ketenagakerjaan, menurut bapak Jalu PT. Kharisma Export memang telah melakukan penunggakan iuran BPJS terhitung dari bulan Januari 2020 sampai saat ini dan sudah dilaporkan kepada Bidang Pengawasan Dinas Tenaga Kerja Yogyakarta supaya ditindaklanjuti.¹⁴

¹³ Wawancara dengan Bapak Sufriadi, Pekerja PT. Kharisma Export. Di Bantul, 17 Juni 2021. Pukul 09.12 WIB

¹⁴ Wawancara dengan Bapak Jalu Amanda Karya, Staf Bidang Pemeriksa BPJS Ketenagakerjaan Yogyakarta. Di Yogyakarta, 18 Agustus 2021. Pukul 10.00 WIB

b. Pelaksanaan Pembayaran Iuran BPJS di PT. Bumyang Gloves Perdana

PT. Bumyang Gloves Perdana merupakan perusahaan yang mempunyai orientasi produksi export sarung tangan kulit golft ke berbagai negara yaitu Korea, Jepang, Amerika, dll. Pada saat penelitian ke PT. Bumyang Gloves Perdana penulis melakukan wawancara dengan Ibuk Puji Rahayu. Perusahaan yang berdiri pada tahun 1997 ini mempunyai tenaga kerja sebanyak 260 orang dan sudah didaftarkan sebagai peserta BPJS, berdasarkan keterangan Ibuk Puji Rahayu para tenaga kerja tersebut telah diikutkan kedalam 4 (empat) program yakni jaminan kecelakaan kerja (JKK), jaminan hari tua (JHT), jaminan kematian (JK) dan jaminan pensiun (JP).¹⁵

Ibuk Puji Rahayu menjelaskan bahwa total iuran BPJS yang dikeluarkan oleh perusahaan terhadap satu orang tenaga kerja perbulannya ialah sebanyak Rp. 182.569,00 (seratus delapan puluh dua ribu lima ratus enam puluh sembilan rupiah) dengan rincian pada tabel berikut:

Tabel 5. Iuran BPJS PT. Bumyang Gloves Perdana

Nama Program	Jumlah
Jaminan Kecelakaan Kerja	Rp. 16.429,00
Jaminan Kematian	Rp. 5.538,00
Jaminan Hari Tua Perusahaan	Rp. 68.302,00
Jaminan Hari Tua Tenaga Kerja	Rp. 36.920,00
Jaminan Pensiun Perusahaan	Rp. 36.920,00
Jaminan Pensiun Tenaga Kerja	Rp. 18.460,00
Total Iuran	Rp. 182.569,00

Sumber : PT. Bumyang Gloves Perdana

Dalam hal kepatuhan pembayaran iuran BPJS, Ibuk Puji Rahayu menjelaskan bahwa selama ini selalu patuh akan kewajiban pembayaran iuran BPJS walaupun selama pandemi Covid-19 berlangsung mengakibatkan keuangan perusahaan sempat terjadi kegoncangan mengingat perusahaan melakukan produksi export keluar negeri, namun perusahaan bertindak cepat sehingga tidak berpengaruh terhadap pembayaran iuran BPJS para tenaga kerja. Penulis juga sempat melakukan wawancara dengan salah-satu pekerja PT. Bumyang Gloves Perdana yang bernama bapak Kardi, bapak Kardi menjelaskan bahwa selama ia bekerja di PT. Bumyang Gloves Perdana ia selalu mendapatkan haknya sebagai pekerja dan tidak ada terjadi masalah selama ini dengan perusahaan.¹⁶

c. Pelaksanaan Pembayaran Iuran BPJS di PT. Gemilang Energi Prima

Pada PT. Gemilang Energi Prima penulis melakukan wawancara dengan Bapak Toto Purwanto selaku Direktur PT. Gemilang Energi Prima. Perusahaan yang berkedudukan di Jl. Golo Indah, No. 1 4A, RT 004, RW.001, Pandean, Umbulharjo, Kota Yogyakarta ini bergerak pada jasa kontraktor elektrik mekanikal. Pada saat penulis bertanya mengenai hal pelaksanaan pembayaran iuran BPJS pada PT. Gemilang Energi

¹⁵ Wawancara dengan Ibuk Puji Rahayu, Manager HRD PT. Bumyang Gloves Perdana, di Sleman, 8 Juli 2021, Pukul 09.00 WIB

¹⁶ Wawancara dengan Bapak Kardi, Pekerja PT. Bumyang Glove Perdana, 8 Juli 2021. Di Sleman. Pukul 10.00 WIB

Prima, Bapak Toto menjelaskan bahwa hak semua pekerja yang bekerja di PT. Gemilang Energi Prima terpenuhi, mengingat profesi pekerjaan elektrik mekanikal sangatlah berbahaya yaitu beresiko terkena sengatan listrik, maka setiap pekerja sudah didaftarkan kedalam jaminan sosial berupa BPJS dan tertib dibayarkan setiap bulannya yang mengikuti 4 (empat) program BPJS yaitu jaminan kelangkaan kerja (JKK), jaminan hari tua (JHT), jaminan kematian (JK) dan jaminan pensiun (JP) kecuali bagi tenaga kerja yang tidak tetap hanya didaftarkan ke dalam program jaminan kecelakaan kerja saja (JKK).¹⁷

Kemudian penulis melanjutkan wawancara dengan Ibuk Muliani selaku staf bagian keuangan PT. Gemilang Energi Prima, Ibuk Muliani menjelaskan bahwa besaran iuran yang dikeluarkan oleh PT. Gemilang Energi Prima setiap bulannya ialah sebanyak Rp.191.221,00 (seratus sembilan puluh satu ribu dua ratus dua puluh satu rupiah) diluar upah yang diberikan dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 6. Iuran BPJS PT. Gemilang Energi Prima

Nama Program	Jumlah
Jaminan Kecelakaan Kerja	Rp. 4.966,00
Jaminan Kematian	Rp. 6.208,00
Jaminan Hari Tua Perusahaan	Rp. 76.572,00
Jaminan Hari Tua Tenaga Kerja	Rp. 41.390,00
Jaminan Pensiun Perusahaan	Rp. 41.390,00
Jaminan Pensiun Tenaga Kerja	Rp. 20.695,00
Total Iuran	Rp. 191,221,00

Sumber : PT. Gemilang Energi Prima

Menurut keterangan Ibuk Muliani sejauh perusahaan berdiri sampai saat ini, PT. Gemilang Energi Prima selalu patuh dalam hal pembayaran iuran BPJS dan tidak pernah menghadapi suatu kendala pembayaran iuran BPJS¹⁸.

Setelah itu penulis melakukan wawancara dengan salah satu pekerja dan menyatakan bahwa fasilitas atau hak pekerja di PT. Gemilang Energi Prima selama ini selalu terpenuhi terutama dalam segi asuransi jaminan sosial. Para pekerja juga diberi tunjangan atau tambahan diluar uang pokok bahkan sampai saat ini pandemi melanda PT. Gemilang Energi Prima tetap memenuhi hak para pekerja tanpa kekurangan apapun. ¹⁹

Penegakan Hukum Terhadap Perusahaan Yang Tidak Membayar Iuran BPJS

Penulis memulai wawancara dengan Bapak Jalu Amanda Karya selaku staf Bidang Pemeriksaan BPJS Ketenagakerjaan Yogyakarta. Penegakan hukum terhadap perusahaan yang tidak patuh dalam membayar iuran BPJS adalah wewenang dari tugas bidang pengawasan ketenagakerjaan Dinas Tenaga Kerja DIY karena BPJS disini hanya bersifat pasif. Memang banyak perusahaan di Yogyakarta melakukan penunggakan iuran BPJS,

¹⁷ Wawancara dengan Bapak Toto Purwanto, Direktur PT. Gemilang Energi Prima, Di Kota Yogyakarta, 13 Juli 2021. Pukul 11.00 WIB

¹⁸ Wawancara dengan Ibuk Muliani, Staf keuangan PT. Gemilang Energi Prima. Di Kota Yogyakarta, 16 Agustus 2021. Pukul 09.00 WIB

¹⁹ Wawancara dengan Bapak Budi Buana, Pekerja di PT. Gemilang energi Prima. Di Kota Yogyakarta, 13 Juli 2021. Pukul 11.40 WIB

terhitung jumlah tunggakan iuran BPJS di Yogyakarta ialah Rp. 30.000.000,00 (Tiga puluh Milyar rupiah), penunggakan itu dominan dilakukan oleh perusahaan besar dengan berbagai faktor. Salah satu faktor yang dominan ialah masalah keuangan di Perusahaan yang berkaitan tidak stabil sehingga menyebabkan penunggakan iuran.²⁰

Adapun langkah yang dilakukan oleh BPJS Ketenagakerjaan Yogyakarta dalam mencegah perusahaan menunggak iuran ialah dengan melakukan sosialisasi terhadap masing-masing perusahaan mengenai pentingnya mendaftarkan pekerja sebagai peserta BPJS. Kemudian apabila ada yang menunggak selama 3 bulan, BPJS akan memberikan surat sebagai bentuk pemberitahuan kepada perusahaan untuk segera melunasi penunggakan iuran BPJS. Jika perusahaan bersangkutan tetap tidak melakukan pembayaran sampai pada bulan ke-7 (tujuh) sejak pertama kali menunggak maka BPJS akan melakukan pengiriman temuan hasil pemeriksaan data kepada perusahaan untuk dipanggil mencari tahu penyebab penunggakan. Apabila dalam kesempatan ini perusahaan yang bersangkutan tetap tidak merespon maka pihak BPJS akan bekerjasama dengan Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY dengan cara BPJS menyerahkan atau melaporkan data temuan hasil pemeriksaan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pemberi Kerja Selain penyelenggara Negara dan Setiap Orang, Selain Pemberi Kerja, Pekerja, dan Penerima Bantuan Iuran Dalam Penyelenggara Jaminan Sosial.

Bapak Jalu menjelaskan bahwa penunggakan iuran yang dilakukan oleh PT. Kharisma Export tersebut sudah dilaporkan ke Bidang Pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY dengan memberikan data temuan hasil pemeriksaan. Akibat dari penunggakan tersebut PT. Kharisma Export mendapatkan denda sebanyak 2% dari total pembayaran iuran yang terhitung sejak perusahaan tersebut menunggak yakni dari bulan Januari 2020 ketentuan ini berdasarkan pada Undang-Undang BPJS dan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Pensiun dan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggara Program Jaminan Hari Tua. Terhitung jumlah denda akibat penunggakan iuran BPJS oleh PT. Kharisma Export dari bulan Januari s/d Agustus ialah sebanyak Rp. 19.690,00 (sembilan belas ribu enam ratus sembilan puluh rupiah).

Kemudian penulis melanjutkan wawancara dengan Bapak Vendy selaku staf Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY. Bapak Vendy menjelaskan bahwa, penerapan pengawasan terhadap perusahaan yang tidak patuh akan dilakukan apabila ada laporan temuan data di lapangan ataupun pengaduan dari pekerja. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi akan langsung mengeluarkan surat peringatan dalam bentuk nota 1,2, dan 3 sebagai wujud pembinaan terhadap perusahaan yang tidak patuh.

Bapak Vendy menjelaskan kasus penunggakan iuran BPJS oleh perusahaan yang diawasi oleh Bidang Pengawasan Tenaga Kerja selama ini mengalami peningkatan.

²⁰Wawancara dengan Bapak Jalu Amanda Karya, staf Bidang Pemeriksaan BPJS Ketenagakerjaan DIY. Di Yogyakarta, 7 Juni 2021. Pukul 13.20 WIB

Awalnya pada tahun 2017 tidak ada kasus penunggakan iuran BPJS oleh perusahaan, namun pada tahun 2018 terdapat 14 perusahaan yang menunggak kemudian tahun 2019 terjadi kenaikan kasus penunggakan iuran BPJS yaitu sebanyak 53 perusahaan.²¹

Tabel 7. Data Perusahaan yang menunggak iuran BPJS Tahun 2018

Kabupaten/Kota	Jumlah Perusahaan Menunggak Iuran BPJS
Kota Yogyakarta	7
Sleman	6
Bantul	1
Kulon Progo	0
Gunung Kidul	0
Jumlah	14

Sumber : Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY

Tabel 8. Data perusahaan menunggak iuran BPJS tahun 2019

Kabupaten/Kota	Jumlah Perusahaan Menunggak Iuran BPJS
Kota Yogyakarta	12
Sleman	9
Bantul	13
Kulon Progo	4
Gunung Kidul	15
Jumlah	53

Sumber : Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY

Selama ini penunggakan yang terjadi pada perusahaan yang ada di DIY memang tidak sampai menyentuh ranah pidana, karena upaya penindakan yang harus dilakukan terlebih dahulu terhadap perusahaan menunggak oleh Bidang Pengawas Ketenagakerjaan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY ialah melakukan mekanisme pembinaan dengan mengeluarkan nota 1,2 dan 3 terhadap perusahaan yang bersangkutan dengan tempo waktu tergantung pada subjektifitas pengawas ketenagakerjaan dengan menilai bagaimana kondisi perusahaan dan keuangannya.

Perusahaan yang menunggak tidak langsung dijatuhi hukuman pidana sesuai dengan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang berbunyi “Pemberi kerja yang melanggar ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) atau ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun atau pidana denda paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”. Hal ini dikarenakan adanya hubungan dengan salah-satu asas pidana yang ada di Indonesia yakni “*Ultimum Remedium*” yang artinya bahwa penerapan sanksi pidana merupakan upaya penegakan hukum yang paling terakhir atau bisa disebut

²¹ Data diperoleh dari Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY

dengan alat terakhir.²² Bapak vendy menjelaskan bahwa biasanya dalam proses pemanggilan melalui nota tersebut perusahaan sudah memenuhi panggilan dan membayar tunggakan dikarenakan takut akan ancaman pidana sesuai pada pasal 55 Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 yang terdapat dalam nota tersebut.

Oleh karena itu apabila nota 1 pihak perusaan sudah memenuhi panggilan pemeriksaan dari pihak pengawasan ketenagakerjaan maka tidak perlu dilanjutkan ke ranah hukum, tetapi jika perusahaan tidak memenuhi panggilan nota 1 maka pihak pengawasan akan mengirimkan nota 2. Jika panggilan nota 2 tidak di indahkan oleh perusahaan tersebut, maka akan dilakukan panggilan nota 3 yang mana merupakan panggilan terakhir, jika tidak dipenuhi maka akan berlanjut ke pihak penyji

Kemudian penulis melakukan wawancara dengan Bapak Aryandha selaku staf Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY. Bapak Aryandha menjelaskan bahwa tindakan yang dilakukan oleh Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan terhadap PT. Kharisma Export sejauh ini masih dalam proses. Pihak Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan sudah mengirim nota 1, nota 2, dan nota 3 terhadap PT. Kharisma Export namun pemanggilan tersebut tidak dipenuhi. Oleh sebab pada bulan Mei 2020 pihak Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan sudah mencoba untuk melanjutkan ke proses tahap penyelidikan akan tetapi pihak tenaga kerja dari PT. Kharisma Export melarang hal tersebut dengan alasan ingin mencoba bermusyawarah kembali dengan pihak perusahaan karena takut akan kehilangan pekerjaan.²³

Akan tetapi Bapak Aryandha menjelaskan sampai saat ini tidak ada kejelasan bagaimana proses selanjutnya terhadap PT. Kharisma Export dikarenakan Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan tidak menerima laporan kembali dari BPJS maupun dari pihak tenaga kerja. Sedangkan perusahaan tersebut masih menunggak hingga saat ini. Berdasarkan hal itu Bapak Aryandha menjelaskan bahwa dalam undang-undang memang tidak dijelaskan bagaimana ketentuan batasan waktu yang diberikan terhadap perusahaan apabila ada perusahaan yang menunggak iuran BPJS dan hal itulah yang membuat penindakan yang akan dilakukan menjadi tidak jelas karena tidak ada ketentuan hukumnya.

Menurut Bapak Aryandha kendala yang dihadapi selama mengawas perusahaan mengenai pembayaran iuran BPJS ialah:

1. Apabila terjadi penunggakan iuran BPJS maka jalan yang ditempuh terlebih dahulu ialah pembinaan terhadap perusahaan tersebut. Tidak bisa semerta-merta langsung menjatuhkan sanksi pidana.
2. Dalam menganalisa data penyebab tunggakan iuran oleh perusahaan membutuhkan waktu yang sangat lama.
3. Tidak ada laporan dari pekerja mengenai penunggakan iuran BPJS oleh perusahaan sehingga tidak bisa dilakukan penindakan kepada perusahaan tersebut, Karena pihak kepengawasan tidak semerta-merta mengetahui semua data dari BPJS.

²² Wawancara dengan Bapak Vendy, Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY. Di Yogyakarta, 4 Juni 2021. 10.00 WIB

²³ Wawancara dengan Bapak Aryandha, Staf Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY, di Yogyakarta. 18 Agustus 2021, Pukul 14.00 WIB

Penutup

Simpulan

1. Implementasi Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Terhadap kewajiban perusahaan membayar iuran di Daerah Istimewa Yogyakarta belum sepenuhnya dilaksanakan dengan baik, masih ada perusahaan yang tidak patuh akan aturan tersebut dikarenakan berbagai faktor, yang paling dominan ialah faktor keuangan perusahaan yang tidak stabil. Terdapat total penunggakan iuran BPJS di Yogyakarta ialah sebanyak Rp.30.000.000.000,00 (Tiga Puluh Milyar Rupiah). Dari 3 perusahaan yang diteliti yakni PT. Bumyang Glove Perdana, PT. Kharisma Export, dan PT. Gemilang Energi Prima yang tidak melakukan pembayaran ialah PT. Kharisma Export. PT. Kharisma Export telah melakukan penunggakan iuran BPJS terhadap pekerja terhitung dari bulan Januari 2020 sampai saat ini dengan alasan keuangan perusahaan tidak stabil. Maka oleh karena itu hal ini sudah jelas melanggar hak-hak pekerja.
2. Pelaksanaan penegakan hukum terhadap perusahaan-perusahaan di Dearah Istimewa Yogyakarta oleh Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan Dinas Tenaga Kerja selama ini belum ada perusahaan yang sampai diranah hukum pidana dikarenakan apabila terjadi penunggakan iuran BPJS oleh perusahaan maka harus dilakukan mekanisme pembinaan terlebih dahulu melalui pemanggilan nota 1, 2 dan 3. Namun dalam menentukan tempo waktu pemanggilan melalui nota tersebut bidang pengawasan ketenagakerjaan hanya tergantung terhadap penilaian subjektifitas pengawas. Dalam hal ini penulis menilai bahwa terdapat ketidakpastian hukum suatu peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu sampai saat ini pelaksanaan hukuman pidana bagi perusahaan yang menunggak iuran BPJS belum dilaksanakan.

Saran

1. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial harus lebih tegas kembali dalam menindak perusahaan yang tidak patuh akan pembayaran iuran BPJS, kemudian juga perlu dilakukan sosialisasi terhadap pekerja dengan turun langsung ke lapangan karena kebanyakan dari pekerja tidak paham tentang jaminan sosial sendiri sehingga hal itu rentan terjadi penindasan hak oleh pengusaha.
2. Pasal 55 Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial perlu direview kembali dan mengatur ulang secara tegas bagaimana ketentuan bagi perusahaan yang melanggar iuran BPJS demi kepastian hukum bagi para pekerja.
3. Perusahaan diharapkan lebih sadar akan kewajibanya terhadap hak para pekerjanya dengan menjalankan sesuai peraturan perundang-undangan yang ada serta memperkerjakan tenaga kerja sesuai dengan perjanjian kerja yang telah disepakati.
4. Bagi para pekerja apabila terdapat pelanggaran oleh perusahaan yang berhubungan dengan masalah ketenagakerjaan, diharapkan melapor ke Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi karena terbukti selama ini permasalahan Ketenagakerjaan banyak yang tidak terungkap dikarenakan jaranganya aduan atau laporan dari pekerja sehingga banyak hak-hak pekerja yang tertindas.

Daftar Pustaka

- Abdul Khakim, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2003.
- Abdul Rachmad Budjono, *Hukum Perburuhan di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999
- Aloysius Uwiyono, dkk, *Asas-Asas Hukum Perburuhan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014
- Andika Wijaya, *Hukum Jaminan Sosial Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018
- Chazali H. Situmorang, *Reformasi Jaminan Sosial di Indonesia. Transformasi BPJS: "Indahnya Harapan Pahitnya Kegagalan"*, Cinta Indonesia, Depok, 2013
- Fordebi Adesy, *Ekonomi dan Bisnis Islam*, Jakarta, Rajawali Pers, 2016.
- Hasbi Ash-Shiddieqy, *Pengantar Fiqh Muamalah*, Pustaka Rizqi Putra, Semarang, 2009
- Hendi Suhendi, *Fiqh Muamalah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan, Ed -Revisi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.
- _____, *Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia edisi Revisi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Naskah Akademik RUU BPJS Kementrian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia, Pemabahasan I, Kamis 21 Juni 2007.
- Michael Raper, *Negara Tanpa Jaminan Sosial (Tiga Pilar Jaminan Soisial di Australia dan Indonesia)*, Trade Union Rights Centre, Jakarta, 2008.
- Suratman, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Rajawali Pers, Depok, 2019
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014
- _____, *Watak Cultural Hukum Modern*, Buku Kompas, Jakarta, 2007
- Gatot. P. Soemartono. *Hukum Lingkungan Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 65
- Taqyuddin an-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*, Terj. Moh. Maghfur Wachid, ctk. ke-7, Risalah Gusti, Surabaya, 2002.
- Wayne LaFavre, *The Decision To Take a Suspect Into Custody*, dikutip dari Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas- Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- Zaeni Asyhadie, *Aspek-aspek Hukum Jaminan Sosial Tenaga Kerja*, Ctk.1, PT.Rajawali, Jakarta, 2008.
- Zaeni Asyhadie dan Rahmawati Kusuma, *Hukum Ketenagakerjaan dalam Teori dan Praktik di Indonesia*, Prenadamedia Grup, Jakarta, 2019.

Jurnal

- Ardison Asri, "Implementasi Penegakan Sanksi Pidana Terhadap Korporasi Yang Tidak Membayar dan Menyetorkan Iuran Yang Menjadi Tanggungjawabnya Kepada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan", *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma, Vol. 9 No.1, September 2018, hlm. 89

Dede Agus, "Perkembangan Pengaturan Jaminan Sosial Tenaga Kerja Dalam Rangka Perlindungan Hukum Buruh /Pekerja", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 1, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, 2014.

Hadi Sutjipto, "Solusi Islam Terhadap Masalah Ketenagakerjaan", *Mimbar Jurnal Sosial dan Pembangunan*, Volume 19, No. 4, 2003.

Ismansyah dan Andreas Ronaldo, "Efektivitas Pelaksanaan Hukum Dalam Menyelesaikan Konflik Sosial Untuk Mewujudkan Keadilan", *Jurnal Delicti*, Volume XI No. 3, 2013.

Mukmin Zakie, "Problematisa Hubungan Industrial", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 32 No 2 Tahun 2013

Suhartoyo, "Perlindungan Hukum Bagi Buruh Dalam Sistem Hukum Ketenagakerjaan Nasional", *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 2 Issue 2, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2019

.Mudiyono, "Jaminan Sosial Indonesia: Relevansi Pendekatan Informal", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 6, Nomor I, 2002

Nurfatihah Mani, "Perlindungan Hukum bagi Pekerja di Perusahaan yang Tidak Membayar Iuran BPJS Ketenagakerjaan", *Media Iuris* Vol. 2 No. 3, Universitas Surabaya, 2019

Perundang - Undangan

Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang -Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Undang -Undang No.24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Peraturan Presiden Republik Indonesia No.109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial.

Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kesembilan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 1993 Tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian.

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaminan Pensiun.

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jaminan Hari Tua.

Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sitem Jaminan Sosial Nasional.

Artikel

Syiti Rommalla, *Besaran Iuran Jaminan Pensiun BPJS Ketenagakerjaan Karyawan Setiap Bulan*, diakses dari <https://www.gadjian.com/blog/2020/03/12/besaran-iuran-jaminanpensiun-bpjs-ketenagakerjaan-karyawan-setiap-bulan/> amp , diakses pada 25 Mei 2021

<http://www.bpjsketenagakerjaan.go.id/page/profil/Sejarah.html/> diakses pada 25 Mei 2021

Implikasi Pengaturan *Presidential Threshold* Dalam Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019

Muhammad Hanif Mahsabihul Ardhi¹, Allan Fatchan Ghani Wardhana²

Abstract

The implementation of the Presidential and Vice-Presidential Election of the Republic of Indonesia has in principle been regulated in Article 6A of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, which is further regulated in Law Number 7 of 2017 concerning General Elections. The Law contains provisions for the Presidential Threshold which in practice in Indonesia is interpreted as a condition for obtaining votes in the legislative elections or obtaining a certain minimum number of seats in parliament as a condition for nominating candidates for President and Vice President. This provision is stated concretely in Article 222 of the Election Law which requires a political party or coalition of political parties that will propose candidates for President and Vice President must obtain at least 20% (twenty percent) of the total seats in the DPR or obtain 25% (twenty five percent) of valid votes nationally. The implementation of this provision in the Presidential and Democratic State government scheme as in Indonesia is basically an anomaly practice, it is marked by the rampant reactions from several circles of society such as the DPR, Practitioners, Academics, Political Parties and other elements of society. Moreover, since the Constitutional Court issued a decision Number 14/PUU-XI/2013 which requires legislative and executive elections to be held simultaneously. This study formulates the problem of how the implications of setting the Presidential Threshold provisions on the implementation of the 2019 Presidential and Vice-Presidential elections and whether the Presidential Threshold provisions have guaranteed the implementation of competitive Presidential and Vice-Presidential Elections. This research is a normative legal research with a statutory approach, a conceptual approach and a case approach. The results of this study will explain that the Presidential Threshold provisions have implications for the existence of political parties in proposing candidates for President and Vice President in 2019, as well as create discrimination and injustice against old political parties and new political parties and have implications for participants in the 2019 Presidential and Vice Presidential elections. which can only be followed by 2 (two) pairs of candidates for President and Vice President. The implementation of the Presidential Threshold provisions also severely limits the emergence of more varied presidential and vice presidential candidates, which is certainly contrary to the spirit of holding competitive presidential and vice presidential elections.

Keywords: *Presidential Threshold, 2019 Presidential and Vice Presidential Elections, Competitive Presidential and Vice Presidential Elections*

Abstrak

Pelaksanaan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia pada prinsipnya telah diatur dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 yang selanjutnya diatur dalam Undang – Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Dalam UU tersebut memuat aturan ketentuan Presidential Threshold yang dalam praktiknya di Indonesia dimaknai sebagai syarat perolehan suara pemilu legislatif atau perolehan kursi dengan jumlah minimal tertentu di parlemen sebagai syarat untuk mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan tersebut tertuang secara konkret dalam Pasal 222 UU Pemilu yang mengharuskan partai politik atau gabungan partai politik yang akan mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden harus memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional. Pemberlakuan ketentuan ini dalam skema pemerintahan Presidensial dan Negara Demokrasi seperti di Indonesia pada dasarnya merupakan praktik anomali, hal tersebut ditandai dengan maraknya reaksi dari beberapa kalangan masyarakat seperti DPR, Praktisi, Akademisi, Partai Politik dan elemen masyarakat lainnya. Terlebih lagi sejak Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 yang mengharuskan pemilu legislatif dan eksekutif harus dilaksanakan secara serentak. Penelitian ini merumuskan masalah tentang bagaimana implikasi pengaturan ketentuan Presidential Threshold terhadap penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 serta apakah ketentuan Presidential Threshold tersebut telah menjamin pelaksanaan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang kompetitif. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual serta pendekatan kasus. Hasil dari penelitian ini akan menjelaskan bahwa ketentuan Presidential Threshold berimplikasi pada eksistensi partai politik dalam mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019, serta membuat terjadinya diskriminasi dan ketidakadilan terhadap partai politik lama dan partai politik baru dan berimplikasi pada peserta pemilihan Presiden

¹ Muhammad Hanif Mahsabihul Ardhi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: 17410044@students.uui.ac.id

² Allan Fatchan Ghani Wardhana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: 184100103@uui.ac.id

dan Wakil Presiden Tahun 2019 yang hanya mampu diikuti 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Pemberlakuan ketentuan *Presidential Threshold* juga sangat membatasi munculnya calon Presiden dan Wakil Presiden yang lebih variatif yang mana hal tersebut tentunya bertentangan dengan semangat penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang kompetitif.

Kata Kunci: *Presidential Threshold, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Kompetitif*

Pendahuluan

Pemilihan Umum atau yang selanjutnya disebut pemilu dapat diartikan sebagai manifestasi dari kedaulatan rakyat yang merupakan cara bagi negara penganut paham demokrasi untuk mengisi jabatan publik baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Berdasarkan Pasal 22 E UUD NRI 1945 salah satu subjek vital yang dipilih melalui pemilu adalah Presiden dan Wakil Presiden.³ Mengingat pentingnya pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta besarnya kewenangan Presiden dan Wakil Presiden maka pelaksanaannya harus diselenggarakan secara demokratis dan beradab. Sehingga dalam upaya untuk mewujudkannya, pemilu Presiden dan Wakil Presiden sendiri telah diatur sedemikian rupa dalam Undang - Undang Dasar 1945 sebagaimana dalam pasal 6 dan pasal 6A ayat (1) s.d ayat (4) serta dalam peraturan pelaksanaan turunannya yakni dalam Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang digunakan pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019.

Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut UU Pemilu) terdapat point penting salah satunya adalah terkait dengan *Presidential Threshold* sebagaimana yang tertera dalam Pasal 222 yang menyatakan "*Pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya*".⁴ *Presidential Threshold* atau istilah lainnya adalah ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dalam praktiknya di Indonesia dimaknai sebagai perolehan suara pemilu legislatif atau perolehan kursi dengan jumlah minimal tertentu di parlemen sebagai syarat untuk mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden (syarat pencalonan).⁵ Praktik penerapan ketentuan *Presidential Threshold* di beberapa negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial seperti di Indonesia, lazimnya memaknai ketentuan *Presidential Threshold* sebagai syarat keterpilihan bukan sebagai syarat pencalonan. Misalnya di Brazil *Presidential Threshold* sebagai syarat keterpilihan adalah 50% +1 (lima puluh persen plus satu), di Argentina 45% (empat puluh lima persen) atau 40% (empat puluh persen) asal beda 10% (sepuluh persen) dari saingan terkuat dan lain sebagainya. Apabila sesungguhnya yang tepat *Presidential Threshold* dimaknai sebagai syarat keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden, maka hal tersebut telah diatur secara tegas dalam Pasal 6A ayat (3) UUD NRI tahun 1945.⁶

³ Lihat Pasal 22E Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

⁴ Lihat Pasal 222 Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

⁵ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Ghani Wardhana, *Presidential Threshold : Sejarah, Konsep dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, Malang : Setara Pres, 2019, hlm. 106.

⁶ *Ibid.*

Pemberlakuan *Presidential Threshold* merupakan konsekuensi dari diadopsinya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Sejak itu tiap kali akan diselenggarakan Pilpres persoalan *Presidential Threshold* selalu menjadi pusat perhatian dari banyak kalangan mulai dari politisi, akademisi, pemerintah, mahasiswa, LSM bahkan masyarakat. Oleh sebagian kalangan, salah satunya adalah pemerintah yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo menilai pemberlakuan *Presidential Threshold* sangat penting guna menciptakan sistem presidensial yang lebih kuat. Adanya dukungan awal di parlemen melalui ambang batas akan memudahkan calon terpilih dalam melaksanakan program - program kerjanya di kemudian hari.⁷ Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya Nomor 53/PUU-XV/2017 juga turut menyatakan bahwa pemberlakuan *Presidential Threshold* diperlukan untuk memperkuat sistem presidensial.⁸ Hal ini juga merupakan praktik anomali, sebab dalam sistem presidensial basis legitimasi seorang Presiden dan Wakil Presiden tidak ditentukan oleh formasi politik parlemen hasil pemilu legislatif. Lembaga presiden dan parlemen adalah dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi yang berbeda.⁹ Terlebih lagi dengan adanya *Presidential Threshold* yang demikian, justru dinilai akan mempersulit kinerja calon terpilih secara independen dikarenakan kondisi *Presidential Threshold* menghendaki calon terpilih selalu tergantung pada dukungan suara parlemen yang kemudian berpotensi melahirkan politik transaksional. Hal tersebut disebabkan karena dukungan perolehan suara parlemen tidak mencerminkan koalisi yang murni, melainkan koalisi yang berisi tarik menarik kepentingan yang berpotensi dapat menghentikan langkah calon terpilih untuk menentukan kebijakan - kebijakan publik.¹⁰

Disi yang lain, Beni K Harman menilai bahwa dengan adanya ketentuan *Presidential Threshold* akan membatasi munculnya tokoh alternatif dalam kontestasi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019. Pilihan rakyat dibatasi sehingga rakyat jadi apatis. Hukum atau UU Pemilu sejatinya harus memfasilitasi munculnya calon pemimpin alternatif supaya persaingan elektoral semakin meningkat. Termasuk meningkatkan partisipasi dan kualitas pemimpinya.¹¹ Senada dengan itu, ketua Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) Jimly Asshiddiqie juga turut menyampaikan agar sebaiknya ambang batas pencalonan presiden 20% (dua puluh persen) ditiadakan agar ada potensi munculnya lebih dari dua kandidat calon Presiden dan calon Wakil Presiden.¹²

Perbedaan pendapat terus terjadi, bukan hanya sekedar di ruang publik namun dalam gedung parlemen dan Mahkamah Konstitusi pun terjadi perdebatan yang cukup

⁷ Abdul Ghoffar, "Problematika *Presidential Threshold* : Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain", Jurnal Konstitusi Volume 15, Nomor 3, September 2018.

⁸ Lihat Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013.

⁹ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Op Cit*, hlm. VII.

¹⁰ Rahmat Teguh Santoso Gobel, Rekonseptualisasi Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) Dalam Pemilu Serentak, Jurnal Jaburan Law Review Volume 1 Issue 01, Januari, 2019.

¹¹ Johannes Milo, Fernando E.M, , Sikap Politik Fraksi Partai Demokrat Mengenai Isu Ambang Batas Presidensial Dalam Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Pada Tahun 2017, Jurnal Polinter Prodi Ilmu Politik FISIP UTA'45 Jakarta Volume. 4 Nomor 2, September-Februari 2019.

¹² Jimly : Sebaiknya Ambang Batas 20 Persen DI Hapus, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/19/04/22/pqd2by377-jimly-sebaiknya-ambang-batas-presiden-20-persen-dihapus>, diakses pada 18/04/2021 pukul 08.02.

panjang. Di dalam gedung parlemen, pengambilan keputusan terkait dengan *Presidential Threshold* dalam UU Pemilu tidak bisa dilakukan secara mufakat sehingga dilakukan secara voting, namun sejumlah partai politik seperti Partai Gerindra, Partai Demokrat, Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Amanat Nasional (PAN) menyatakan menolak dan *walk out* dari ruang sidang paripurna, namun sikap tersebut tidak menuai tanggapan dari sejumlah partai politik yang lain bahkan cenderung mengabaikan dan RUU Pemilu tetap disahkan oleh ketua DPR Setya Novanto.¹³ Perselisihan terkait dengan *Presidential Threshold* tidak berhenti sampai disitu, atas disahkannya UU Pemilu sejumlah kalangan seperti Partai Idaman yang diwakilkan oleh Rhoma Irama dan Ramdanyah begitu juga dengan Busyro Muqoddas, Bambang Widjojanto, Rocky Gerung, Rizal Ramli dkk mengajukan permohonan Uji Materi Pasal 222 UU Pemilu Ke Mahkamah Konstitusi.

Apabila dicermati dalam beberapa permohonan yang pernah diajukan ke Mahkamah Konstitusi, setidaknya ada dua pokok permohonan yang hampir serupa yaitu *Pertama*, penerapan ketentuan *Presidential Threshold* sebagaimana dalam pasal 222 UU Pemilu berpotensi menghilangkan hadirnya pasangan calon presiden dan wakil presiden yang lebih variatif. Hal yang demikian tentunya sangat bertentangan dengan semangat penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang kompetitif. Sebagaimana doktrin teori pemilu yang demokratis dikatakan bahwa salah satu ciri penting pelaksanaan pemilu yang demokratis adalah sifatnya yang kompetitif dalam arti membuka peluang sebesar - besarnya kepada kader - kader terbaik bangsa untuk ikut berkompetisi di dalamnya.¹⁴ *Kedua*, dengan dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang mengharuskan pemilu 2019 diselenggarakan secara serentak antara pemilu legislatif dan eksekutif membuat pemberlakuan *Presidential Threshold* berdasarkan hasil pemilu tahun 2014 tidak relevan dan telah kadaluarsa untuk digunakan dalam pilpres tahun 2019. Dikarenakan mandat yang diberikan rakyat kepada partai politik pada saat pemilu 2014 tentunya berbeda dengan kondisi pilpres di tahun 2019.

Berdasarkan kondisi tersebut, maka penulis bermaksud untuk mengkaji dan melakukan penelitian yang berjudul **“Implikasi Pengaturan *Presidential Threshold* Dalam Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Tahun 2019”**.

Rumusan Masalah

Sebagaimana yang telah diuraikan diatas, maka hak pokok yang akan menjadi rumusan masalah pada penulisan ini adalah bagaimana Implikasi Pengaturan *Presidential Threshold* dalam Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 dan Apakah Pengaturan *Presidential Threshold* dalam Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang

¹³ Empat Fraksi Walk Out Tolak Voting RUU Pemilu, <https://nasional.tempo.co/read/893165/empat-fraksi-walk-out-tolak-voting-ruu-pemilu/full&view=ok>, yang diakses pada 18/04/2021 pukul 08.14.

¹⁴ Jamaluddin Ghafur, *Presidential Threshold dan Pilpres Kompetitif* terdapat dalam <https://nasional.sindonews.com/read/305686/18/presidential-threshold-dan-pilpres-kompetitif-1610971273>, yang diakses pada 20/04/2021 pukul 11.18.

Pemilihan Umum sudah menjamin Penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang Kompetitif.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian normatif. Adapun pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual serta pendekatan kasus. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan melakukan pengumpulan data sekunder dengan melakukan studi kepustakaan terhadap bahan – bahan yang berkaitan dengan fokus penelitian ini. Analisis data pada penelitian ini dengan cara analisis deksriptif kualitatif dengan cara data yang diperoleh dilihat kesesuaiannya kemudian disimpulkan untuk mendapatkan gambaran atas jawaban permasalahan yang dikemukakan. Adapun beberapa penelitian yang mirip dan pernah dilakukan sebelumnya diantaranya:

1. Penelitian dengan judul “*Presidential Threshold* Dalam Sistem Presidensial” yang ditulis oleh M. Fadhillah Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada tahun 2018. Dalam penelitian tersebut meguraikan tentang alasan pengaturan *Presidential Threshold* dan relevansi ketentuan *Presidential Threshold* dalam skema sistem pemerintahan presidensial.
2. Penelitian dengan judul “*Presidential Threshold* dan Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia” yang ditulis oleh Indah Aulia Putri Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada tahun 2019. Dalam penelitian tersebut menguraikan tentang ketentan *Presidential Threshold* terhadap penguatan sistem pemerintahan presidensial dan mengemukakan hal – hal yang dapat menciptakan penguatan sistem pemerintahan presidensial.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Implikasi Pengaturan *Presidential Threshold* dalam Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019

Lahirnya Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tetang Pemilihan Umum (UU Pemilu) dimaksudkan untuk mengakomodir putusan Mahkamah Konstitusi yang telah menghapuskan beberapa pasal dalam Undang – Undang sebelumnya. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa mulai tahun 2019 Pemilihan Umum dilaksanakan secara serentak antara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD. Selaras dengan itu pembentukan Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum merupakan hasil kodifikasi dari sejumlah undang – undang kepemiluan sebelumnya, yakni Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁵ Undang – Undang tersebut

¹⁵ Lihat Naskah Akademik Rancangan Undang – Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Menteri Dalam Negeri, hlm 7.

memuat ketentuan *Presidential Threshold* sebagaimana dalam pasal 222 UU Pemilu yang menyatakan “Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.” Dengan adanya ketentuan tersebut begitu juga dengan diselenggarakannya pemilu serentak pada tahun 2019 maka penentuan angka *Presidential Threshold* mengharuskan untuk merujuk pada hasil pemilu legislatif pada tahun 2014.

Pelaksanaan pemilu tahun 2014 berbeda dengan pemilu tahun 2019. Pada pemilu tahun 2014, pelaksanaan pemilihan legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dalam waktu yang berbeda yakni pemilu legislatif dilaksanakan pada 9 April 2014 dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan pada 9 Juli 2014.¹⁶ Berdasarkan Surat Keputusan KPU Nomor 412/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Tahun 2014 Yang Memenuhi dan Tidak Memenuhi Ambang Batas Perolehan Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Secara Nasional dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2014. Pemilu legislatif tahun 2014 memperoleh hasil sebagai berikut :¹⁷

Nomor Partai	Partai Politik	Jumlah Perolehan Suara Sah	Presentase Perolehan Suara Sah	Jumlah Kursi
1.	Partai NasDem	8.402.812	6,72%	35
2.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	11.298.957	9,04%	47
3.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	8.480.204	6,79%	40
4.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	23.681.471	18,96%	109
5.	Partai Golongan Karya (Golkar)	18.432.312	14,75%	91
6.	Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)	14.760.371	11,81%	73
7.	Partai Demokrat	12.728.913	10,19%	61
8.	Partai Amanat Nasional (PAN)	9.481.621	7,59%	49
9.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	8.157.488	6,53%	39
10.	Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)	6.579.498	5,26%	16
14.	Partai Bulan Bintang (PBB)	1.825.750	1,46%	0
15.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	1.143.094	0,91%	0

Pada dasarnya hasil pemilu legislatif tahun 2014 sebagaimana diatas telah dipergunakan sebagai dasar dalam pelaksanaan ketentuan *Presidential Threshold* dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 dan menghasilkan 2 (dua) pasangan calon yakni pasangan Prabowo Subianto – Hatta Rajasa yang diusulkan oleh Partai Golkar, Partai Gerindra, PAN, PKS, PPP, PBB dengan perolehan dukungan sebesar 48,92% suara

¹⁶ Lihat Lampiran Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 21 Tahun 2013 tentang Perubahan Keenam atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 07 Tahun 2012 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014 Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2013.

¹⁷ Lihat Surat Keputusan KPU Nomor 412/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Tahun 2014 Yang Memenuhi dan Tidak Memenuhi Ambang Batas Perolehan Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Secara Nasional dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2014.

sah nasional dan 51,9% kursi DPR serta pasangan Joko Widodo - Jusuf Kalla yang diusulkan oleh PDI Perjuangan, PKB, NasDem, Hanura dengan perolehan dukungan sebesar 39,98% suara sah nasional dan 36,46% kursi DPR.¹⁸ Dalam hal pemberlakuan ketentuan *Presidential Threshold* dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 yang merujuk pada hasil pemilu legislatif tahun 2014 menjadi relevan karena pelaksanaannya dilakukan dalam kurun waktu yang tidak terlampau jauh dan dilaksanakan pada situasi dan kondisi politik yang sama.

Berbeda halnya dengan pelaksanaan pemilu tahun 2019, pada tahun 2019 pemilihan legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan dalam waktu yang bersamaan (pemilu serentak) yakni tanggal 19 April 2019. Sehingga pemberlakuan ketentuan *Presidential Threshold* untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 mengharuskan untuk merujuk pada hasil pemilu tahun 2014. Dalam hal ini penulis menilai, bahwa pemberlakuan *Presidential Threshold* untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 yang merujuk pada hasil pemilu tahun 2014 sangat tidak relevan dan daluarsa, dikarenakan hasil pemilu legislatif pada tahun 2014 pada dasarnya telah digunakan dalam ketentuan *Presidential Threshold* untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014, terlebih situasi kondisi politik pada tahun 2014 tentunya berbeda dengan situasi politik pada tahun 2019 seperti jumlah peserta pemilu yang berbeda, jumlah pemilih yang berbeda, munculnya partai - partai baru dan lain sebagainya.¹⁹

Pemberlakuan ketentuan *Presidential Threshold* yang merujuk pada hasil pemilu legislatif tahun 2014 juga berdampak pada eksistensi partai politik itu sendiri dalam kontestasi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019. Apabila dicermati hasil pemilu legislatif tahun 2014 dan ketentuan *Presidential Threshold* sebagaimana dalam pasal 222 UU Pemilu, tidak ada satupun partai politik yang memenuhi syarat *Presidential Threshold*. Sehingga tidak ada satupun partai politik yang bisa mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 secara mandiri. Untuk bisa mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019, partai politik diharuskan untuk bergabung membentuk koalisi sampai terpenuhinya syarat ketentuan *Presidential Threshold*. Ketentuan ini tentunya sangat merugikan partai politik, yang mana pada dasarnya sebagaimana dalam ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 partai politik diberikan hak secara konstitusional untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Dampak lebih jauh dirasakan oleh partai politik baru peserta pemilu tahun 2019 seperti Partai Solidaritas Indonesia (PSI), Partai Berkarya, Partai Garuda dan Partai Perindo. Dikarenakan partai politik baru bukan merupakan partai peserta pemilu tahun 2014, maka partai politik baru tidak bisa mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 sekalipun nantinya partai tersebut mendapatkan suara yang tinggi dalam pemilu legislatif tahun 2019. Partai politik baru hanya bisa menjadi partai pendukung dan ikut berkampanye terhadap calon Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 yang didukungnya. Kerugian yang dialami oleh partai politik baru juga diperparah dengan tidak dicantumkan logo partai baru tersebut kedalam surat suara pemilihan Presiden

¹⁸ Kpu.go.id, diunduh pada 7 September Pukul 17.11 WIB

¹⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017

dan Wakil Presiden tahun 2019.²⁰ Dengan adanya ketentuan *Presidential Threshold* dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 yang merujuk pada hasil pemilu legislatif tahun 2014, penulis menilai hal tersebut menyebabkan adanya perbedaan kedudukan dan perlakuan antara partai politik lama dan partai politik baru sehingga hal ini menyebabkan terjadinya ketidakadilan antara partai politik baru dan partai politik lama.

Selain daripada itu, adanya ketentuan *Presidential Threshold* juga telah menyebabkan terjadinya disfungsi partai politik itu sendiri. Berdasarkan Pasal 11 ayat (1) huruf E Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, partai politik memiliki fungsi sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik.²¹ Namun dengan adanya ketentuan *Presidential Threshold* yang menyebabkan partai politik tidak bisa mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, maka adanya ketentuan *Presidential Threshold* tersebut telah menyebabkan partai politik semakin terbatas dalam hal rekrutment politik jabatan politik Presiden dan Wakil Presiden, sehingga dalam hal ini menyebabkan partai politik tidak bisa menjalankan fungsinya sebagaimana yang diamanahkan oleh konstitusi dengan baik.

Partai politik sebagai organisasi yang paling terdampak dari adanya ketentuan *Presidential Threshold* banyak dirugikan. Adanya ketentuan *Presidential Threshold* tersebut telah menyebabkan hilangnya eksistensi dan kewibawaan partai politik. Hal tersebut tentunya sangat mengancam kehidupan demokrasi di Indonesia. Sebagaimana yang disampaikan oleh para ahli bahwa "*tidak ada demokrasi tanpa pemilu, tidak ada pemilu tanpa partai politik*". Sehingga dalam hal ini kewibawaan dan eksistensi partai politik dalam pelaksanaan pemilu perlu untuk dijaga sebagai sebuah komitmen terhadap arti penting demokrasi.

Implikasi ketentuan *Presidential Threshold* tersebut juga berpengaruh terhadap peserta kontestasi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Tahun 2019. Dikarenakan tidak ada satupun partai politik yang telah memenuhi ketentuan syarat *Presidential Threshold*, maka partai politik peserta pemilu tahun 2014 diharuskan untuk bergabung membentuk koalisi. Dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 terdapat 2 (dua) koalisi dengan 2 pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019. Berdasarkan Surat Keputusan KPU Nomor 1131/PL.02.2-Kpt/06/KPU/IX/2018 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 menetapkan 2 (dua) pasangan calon yakni sebagai berikut : *Pertama*, Pasangan calon dengan nomor urut 01, Ir. H. Joko Widodo dan Prof. Dr. KH. Ma'ruf Amin yang diusulkan oleh Partai Koalisi Indonesia Kerja yakni PDI Perjuangan, Partai Golkar, PKB, Partai NasDem, PPP, Partai Hanura dengan dukungan jumlah suara sah nasional sebesar 63,62% dan jumlah kursi di parlemen 338 kursi atau 60,3% kursi. Dan *Kedua*, Pasangan calon dengan nomor urut 02, H. Prabowo Subianto dan H. Sandiaga Salahuddin Uno yang diusulkan oleh Partai Koalisi Indonesia Adil Makmur

²⁰ Polemik Logo Parpol Baru Tak Dicumakan KPU Dalam di Surat Suara Pilpres terdapat dalam <https://news.detik.com/berita/d-3954284/polemik-logo-parpol-baru-tak-dicumakan-kpu-di-surat-suara-pilpres> yang diakses pada 9 September 2021 Pukul 19.51 WIB.

²¹ Pasal 11 ayat (1) huruf E Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

yakni Partai Gerindra, Partai Demokrat, PKS, PAN dengan dukungan jumlah suara sah nasional sebesar 36,38% dan jumlah kursi di parlemen 222 kursi atau 39,7% kursi.

Dari dua pasangan calon tersebut, KPU menetapkan pasangan dengan nomor urut 01 Ir. H. Joko Widodo – Prof. KH Ma’ruf Amin sebagai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 dengan perolehan suara sebanyak 85.607.362 (delapan puluh lima juta enam ratus tujuh ribu tiga ratus enam puluh dua) suara atau 55,50% (lima puluh lima koma lima puluh persen) dari total suara sah nasional. Hal tersebut berdasarkan keputusan KPU Nomor 1185/PL.01.9-Kpt/06/KPU/VI/2019 tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019.

Presidential Threshold dalam Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Dalam Perspektif Penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang Kompetitif

Pemilihan Umum atau yang selanjutnya disebut Pemilu adalah salah satu Indikator dalam mengukur demokratisnya suatu negara. Bahkan dikatakan bahwa pemilu merupakan lambang dari suatu negara demokratis. Demokratisnya suatu negara dapat dilihat dari kesuksesan negara tersebut dalam menyelenggarakan pemilu. Terselenggaranya pemilu secara demokratis tentunya menjadi dambaan bagi setiap warga negara. Keberhasilan pemilu yang demokratis tidak dapat dilepaskan dari bekerjanya berbagai komponen yang terlibat seperti penyelenggara pemilu, birokrasi, partai politik, regulasi yang mengaturnya serta partisipasi politik masyarakat. Dimana komponen tersebut harus memenuhi prinsip – prinsip atau parameter pemilu yang demokratis dalam menjalankan pekerjaannya.²²

Surbakti, mengemukakan bahwa pemilu yang demokratis adalah pemilu yang adil dan berintegritas dengan 7 (tujuh) kriteria sebagai berikut :²³

- 1) Kesetaraan antar warga negara, baik dalam pemungutan suara maupun dalam alokasi kursi DPR, DPRD dan Pembentukan Daerah Pemilihan.
- 2) Kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas pemilu demokratis.
- 3) Persaingan bebas dan adil antar kontestan (kompetitif).
- 4) Partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan tahapan pemilu.
- 5) Badan penyelenggaraan pemilu yang profesional, independen dan imparial.
- 6) Integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi dan pelaporan suara pemilu.
- 7) Penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu.

Salah satu ciri utama pemilu yang demokratis adalah sifatnya yang kompetitif dalam arti memberikan peluang sebanyak – banyak kepada setiap warga negara untuk ikut berkompetisi didalamnya. Pada hakikatnya, pemilu sebagai sebuah kompetisi untuk mendapatkan kekuasaan dengan cara merebutkan suara rakyat sebanyak - banyaknya

²² Ratnia Solihah, Siti Wititianti, “Permasalahan Dan Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis Di Indonesia Pasca Reformasi”, Jurnal Bawaslu Volume 3 No 1, 2017, Universitas Padjadjaran, Hlm. 17.

²³ *Ibid.*

sudah selayaknya agar bisa dijalankan secara kompetitif. Ada sejumlah persyaratan untuk mewujudkan pemilu yang kompetitif, antara lain yaitu :²⁴

- 1) Ada pengakuan terhadap hak pilih universal. Artinya semua warga negara diberi hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu.
- 2) Ada keleluasaan untuk membentuk tempat penampungan aspirasi masyarakat yang beragam. Artinya setiap warga negara bebas untuk membentuk perkumpulan untuk dapat ikut terlibat secara langsung dalam pemilihan umum.
- 3) Tersedia mekanisme rekrutmen politik bagi calon - calon yang demokratis. Artinya terdapat mekanisme dan tata cara yang jelas bagi setiap calon - calon untuk dapat ikut serta dalam penyelenggaraan pemilu.
- 4) Ada kebebasan pemilih untuk mendiskusikan dan menentukan pilihan sehingga pemilih tidak berada di bawah ancaman atau tekanan dari pihak manapun.
- 5) Ada keleluasaan bagi setiap kontestan untuk bersaing secara sehat. Artinya memberikan peluang bagi setiap warga negara untuk ikut berkompetisi dan diberikan kesempatan secara adil dan sama pada semua tahapan pemilu.
- 6) Adanya komite atau panitia pemilihan yang independen. Artinya seluruh komponen penyelenggara pemilu baik tingkat bawah sampai tingkat atas haruslah bekerja secara independen dan tidak memihak kepada salah satu peserta pemilu.
- 7) Penghitungan suara yang jujur. Artinya penghitungan suara yang didapatkan dari proses pemungutan suara harus dilaksanakan secara jujur tanpa adanya manipulasi.
- 8) Birokrasi yang netral. Artinya birokrasi tidak boleh menjadi perpanjangan tangan salah kekuatan politik yang ikut dalam pemilu.

Sebagaimana yang sudah dijelaskan sebelumnya, keberhasilan pemilu yang demokratis ditentukan oleh beberapa komponen salah satunya adalah regulasi atau aturan yang menjadi landasan pemilu diselenggarakan. Untuk menciptakan pemilu yang demokratis, aturan yang mengaturnya harus mencerminkan nilai - nilai demokrasi. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 dilaksanakan berdasarkan Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang didalamnya memuat ketentuan *Presidential Threshold*.

Dengan mengacu pada parameter pemilu yang kompetitif, ketentuan *Presidential Threshold* dalam rumusan UU Pemilu telah secara nyata melanggar semangat pelaksanaan pemilu yang kompetitif sebab dengan adanya ketentuan *Presidential Threshold* hak - hak konstitusi seluruh warga negara yang akan mencalonkan diri dalam perhelatan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden semakin dipersempit. Yusril Ihza Mahendra menyebutkan ketentuan *Presidential Threshold* hanya akan membatasi hak politik warga negara untuk mencalonkan diri sebagai calon Presiden dan mempersempit ruang bagi rakyat untuk mendapatkan pemimpin yang berkualitas serta bertentangan dengan sistem Presidensial dan cenderung bersifat sistem parlemen.²⁵ Senada dengan itu Busyro Muqoddas dkk juga menyebutkan bahwa pemberlakuan ketentuan *Presidential Threshold* telah nyata - nyata

²⁴ Pendapat Roy C Macridis dalam *Contemporary Political Ideologies : Movements and Regimes* sebagaimana dikutip dalam Sri Hastuti, "Pemilu dan Demokrasi Telaah terhadap Prasyarat Normatif Pemilu, *Jurnal Hukum*, No 25, Volume 11, 2004, hlm. 140.

²⁵ Widya Hartati, Ratna Yuniarti, "Mekanisme Pencalonan Presiden Dan Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Yang Demokratis Dan Konstitusional", *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 11 Nomor 1, April 2020 hlm. 91.

membatasi potensi hadirnya pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang lebih variatif.²⁶

Secara lebih teknis penulis menilai dengan adanya ketentuan *Presidential Threshold* menyebabkan setiap warga negara yang akan mengajukan diri sebagai calon Presiden dan/atau Wakil Presiden harus mencari dukungan partai politik atau gabungan partai politik yang telah mencapai syarat dalam ketentuan *Presidential Threshold* tersebut. Dalam proses pencariannya tentunya tidaklah mudah untuk bisa bersepakat antara partai politik dengan pasangan calon, pasti akan ada banyak hal yang perlu dipertimbangkan untuk bisa bersepakat seperti masalah ideologi, kepentingan, visi - misi calon dengan parpol pendukung, pendanaan dll. Dalam hal ini juga tentunya tidak setiap warga negara punya kemudahan akses yang sama untuk bisa mendapatkan dukungan dari partai politik atau gabungan partai politik dengan jumlah yang banyak.

Praktik yang terjadi pada penerapan ketentuan *Presidential Threshold* pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 dan tahun 2019 hanya mampu menghasilkan 2 (dua) calon Presiden dan Wakil Presiden dan selalu gagal untuk menghadirkan calon alternatif lain. Selama ketentuan *Presidential Threshold* tetap termuat dalam UU Pemilu maka tidak menutup kemungkinan pada penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2024 ataupun tahun - tahun setelah itu juga hanya menghasilkan 2 (dua) pasangan calon. Dengan demikian ketentuan *Presidential Threshold* dalam kacamata teori dan praktik dinilai sangat membatasi hak warga negara untuk ikut berkompetisi sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga dapat dikatakan bahwa pemberlakuan ketentuan *Presidential Threshold* belum memberikan jaminan terhadap penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang kompetitif.

Terlebih lagi, pada Pasal 6A ayat (2) dikatakan bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. UUD NRI 1945 telah memberikan hak konstitusional terhadap partai politik peserta pemilu untuk dapat mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden baik secara sendiri - sendiri maupun secara bersama - sama bergabung dengan partai politik lain. Kendati demikian, dengan adanya ketentuan *Presidential Threshold* tersebut, tidak setiap partai politik atau gabungan partai politik dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden, hanya partai politik atau gabungan partai politik yang mampu mendapatkan suara 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah nasional yang bisa mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga dalam hal ini, tidak mudah bagi partai politik untuk bisa mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Mengacu pada hasil pemilu legislatif tahun 2019, tidak ada satu pun partai politik yang telah memenuhi syarat *Presidential Threshold*. Dengan demikian partai politik tersebut dipaksakan untuk bergabung membentuk koalisi agar bisa mengusulkan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2024. Terlebih lagi terhadap partai politik yang baru seperti Partai Gelombang Rakyat Indonesia (Partai Gelora) dan Partai Ummat telah kehilangan haknya untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden di tahun 2024 dikarenakan partai tersebut tidak menjadi peserta pemilu pada tahun 2019 lalu. Hadirnya ketentuan *Presidential Threshold* dalam UU Pemilu dinilai menghilangkan hak konstitusional partai

²⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-XVI/2018

politik untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dalam UUD NRI 1945 dan mempersulit partai politik untuk bisa mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden. Dengan dipersulitnya partai politik sebagai lembaga yang berhak untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden maka semakin mempersulit setiap warga negara untuk ikut berkontestasi dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Tentunya hal tersebut dinilai mencederai semangat penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang kompetitif

Dari semua uraian yang telah penulis sampaikan sebelumnya, pada dasarnya pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang kompetitif menghendaki hadirnya banyak pasangan calon serta mempermudah setiap partai politik untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden. Sebagaimana uraian yang penulis telah sampaikan sebelumnya, penulis menyimpulkan bahwa pemberlakuan ketentuan *Presidential Threshold* sebesar 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari jumlah suara nasional sebagaimana dalam pasal 222 UU Pemilu tidak mampu menghadirkan banyak calon dan mempersulit partai politik atau gabungan partai politik untuk bisa mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian penulis menilai bahwa ketentuan *Presidential Threshold* tersebut tidak memberikan jaminan terhadap penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang kompetitif.

Penutup

Adanya ketentuan *Presidential Threshold* dalam Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dan 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi di DPR RI mengharuskan untuk mengacu pada hasil pemilu legislatif tahun 2014. Sehingga ketentuan tersebut menyebabkan partai politik tidak bisa mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden secara mandiri, dikarenakan tidak ada satupun partai politik peserta pemilu tahun 2014 yang telah memenuhi syarat ketentuan *Presidential Threshold*, dengan demikian ketentuan tersebut mengharuskan partai politik untuk bergabung membentuk koalisi untuk bisa mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019. Terlebih lagi adanya ketentuan *Presidential Threshold* tersebut menyebabkan partai politik baru peserta pemilu tahun 2019 tidak bisa mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019, partai baru tersebut hanya bisa mendukung dan berkampanye kepada calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusungnya. Sehingga, ketentuan *Presidential Threshold* tersebut menyebabkan adanya perbedaan kedudukan dan perlakuan antara partai politik lama dan partai politik baru dan tentunya hal ini menyebabkan terjadinya ketidakadilan antara partai politik baru dan partai politik lama. Ketentuan *Presidential Threshold* tersebut juga berimplikasi pada peserta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang hanya mampu menghasilkan 2 (dua) koalisi dengan (2) dua pasangan calon yakni koalisi Indonesia Kerja yang mendukung pasangan calon dengan nomor urut 01 yaitu Joko Widodo – KH. Ma’ruf Amin dengan perolehan dukungan parlemen sebesar 63,62% suara sah nasional dan 60,3% kursi dan koalisi Indonesia Adil Makmur yang mendukung pasangan calon dengan nomor urut 02 yaitu Prabowo Subianto dan Sandiaga Salahuddin Uno dengan perolehan dukungan parlemen sebesar 36,38% suara sah nasional dan 39,7% kursi.

Penerapan ketentuan *Presidential Threshold* dalam penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 dinilai sangat memberatkan partai politik untuk bisa mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden, sehingga hal tersebut menyebabkan semakin terbatasnya munculnya calon Presiden dan Wakil Presiden alternatif. Dengan adanya ketentuan *Presidential Threshold* sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dan 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi di DPR RI sangat bertentangan dengan semangat penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang demokratis. Di mana Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang demokratis mengharuskan agar penyelenggaraannya dilakukan secara kompetitif dalam arti membuka peluang sebanyak - banyak pada setiap warga negara untuk ikut berkompetisi didalamnya.

Dengan adanya keinginan penulis untuk menghadirkan pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang kompetitif, penulis memberikan rekomendasi, *Pertama*, kepada Pemerintah bersamaan dengan DPR sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk merevisi Undang - Undang, agar merevisi ketentuan *Presidential Threshold* dalam Undang - Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dengan ketentuan *Presidential Threshold* yang tidak terlalu tinggi atau bahkan di hapuskan menjadi 0%. Sehingga hal tersebut bisa memudahkan partai politik untuk bisa mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden. *Kedua*, kepada partai politik sebagai lembaga yang memiliki amanah untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden, agar menyediakan sebanyak mungkin alternatif calon Presiden dan Wakil Presiden melalui proses rekrutmen secara terbuka (konvensi) calon Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga hal tersebut bisa menghasilkan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang kompetitif dengan menghadirkan banyak pasangan calon alternatif.

Daftar Pustaka

Buku

Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Ghani Wardhana, *Presidential Threshold : Sejarah, Konsep dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, Malang : Setara Pres, 2019.

Jurnal

Abdul Ghoffar, "Problematika *Presidential Threshold* : Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain", *Jurnal Konstitusi* Volume 15, Nomor 3, September 2018

Johanes Milo, Fernando E.M, , Sikap Politik Fraksi Partai Demokrat Mengenai Isu Ambang Batas Presidensial Dalam Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Pada Tahun 2017, *Jurnal Polinter Prodi Ilmu Politik FISIP UTA'45 Jakarta* Volume. 4 Nomor 2, September-Februari 2019.

Pendapat Roy C Macridis dalam *Contemporary Political Ideologis : Movements and Regimes* sebagaimana dikutip dalam Sri Hastuti, "Pemilu dan Demokrasi Telaah terhadap Prasyarat Normatif Pemilu, *Jurnal Hukum*, No 25, Volume 11, 2004.

Rahmat Teguh Santoso Gobel, Rekonseptualisasi Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) Dalam Pemilu Serentak, *Jurnal Jaburan Law Review* Volume 1 Issue 01, Januari, 2019.

Ratnia Solihah, Siti Wititianti, "Permasalahan Dan Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis Di Indonesia Pasca Reformasi", Jurnal Bawaslu Volume 3 No 1, 2017, Universitas Padjadjaran.

Widya Hartati, Ratna Yuniarti, "Mekanisme Pencalonan Presiden Dan Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Yang Demokratis Dan Konstitusional", Jurnal Ilmu Hukum, Volume 11 Nomor 1, April 2020

Peraturan Perundang - Undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik\

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-XVI/2018

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

Data Elektronik dan Sumber Lainnya

Empat Fraksi Walk Out Tolak Voting RUU Pemilu, <https://nasional.tempo.co/read/893165/empat-fraksi-walk-out-tolak-voting-ruu-pemilu/full&view=ok>, yang diakses pada 18/04/2021 pukul 08.14 WIB.

Jamaluddin Ghafur, Presidential Threshold dan Pilpres Kompetitif terdapat dalam <https://nasional.sindonews.com/read/305686/18/presidential-threshold-dan-pilpres-kompetitif-1610971273>, yang diakses pada 20/04/2021 pukul 11.18 WIB.

Jimly : Sebaiknya Ambang Batas 20 Persen DI Hapus, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/19/04/22/pqd2by377-jimly-sebaiknya-ambang-batas-presiden-20-persen-dihapus>, diakses pada 18/04/2021 pukul 08.02 WIB.

Kpu.go.id, diunduh pada 7 September Pukul 17.11 WIB.

Polemik Logo Parpol Baru Tak Dicantumkan KPU Dalam di Surat Suara Pilpres terdapat dalam <https://news.detik.com/berita/d-3954284/polemik-logo-parpol-baru-tak-dicantumkan-kpu-di-surat-suara-pilpres> yang diakses pada 9 September 2021 Pukul 19.51 WIB.

Lampiran Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 21 Tahun 2013 tentang Perubahan Keenam atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 07 Tahun 2012 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014 Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2013.

Lihat Surat Keputusan KPU Nomor 412/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Tahun 2014 Yang Memenuhi dan Tidak Memenuhi Ambang Batas Perolehan Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Secara Nasional dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2014.

Naskah Akademik Rancangan Undang - Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Menteri Dalam Negeri.

Perlindungan Hukum bagi Istri terhadap Harta Bersama yang Dijaminkan dalam Perkawinan Poligami

Irene Ausya Ardiningrum Wardaya¹, Nurjihad²

Abstract

Marriage creates a mixture of possessions, namely shared assets. Legal action regarding shared assets must have the consent of both husband and wife. The problem formulation is first, how is the validity of the binding of guarantee of dependent rights to shared assets without the consent of the wife? Second, how is the legal protection for a second wife whose property is bound by collateral mortgage rights in a polygamous marriage? This research is normative juridical research with a statutory approach and a case approach. The result obtained from this study is that legal action against shared assets must be done with the consent of both parties, this is affirmed in Article 36 Paragraph (1) of Law No. 1 of 1974 on Marriage (Marriage Law) explaining that in terms of shared assets, the husband and wife can do the deed against the shared assets with the consent of both parties. One of the legal actions against shared assets is to make shared assets as an object of guarantee of dependent rights. Binding of dependent rights is preceded by the agreement of granting dependent rights. The agreement granting dependent rights must meet the legal requirements of the agreement. Binding of dependent rights guarantees to joint property must be with the consent of the husband and wife. If a guarantee binding agreement is done without the consent of the wife causing the dependent rights binding agreement does not meet subjective conditions which result in the agreement becoming legally flawed it can be cancelled.

Keywords: marriage, polygamy, shared assets

Abstrak

Perkawinan menimbulkan percampuran harta, yaitu harta bersama. Perbuatan hukum mengenai harta bersama harus mendapat persetujuan kedua belah pihak suami dan istri. Masalah yang diambil adalah pertama, bagaimana keabsahan pengikatan jaminan hak tanggungan atas harta bersama tanpa persetujuan istri? Kedua, bagaimana perlindungan hukum bagi istri kedua yang hartanya diikat jaminan hak tanggungan dalam perkawinan poligami? Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Hasil yang didapat dari penelitian ini adalah perbuatan hukum terhadap harta bersama harus dilakukan atas persetujuan kedua belah pihak, hal ini ditegaskan dalam Pasal 36 Ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU Perkawinan) menjelaskan bahwa dalam hal harta bersama, suami istri dapat melakukan perbuatan terhadap harta bersama atas persetujuan kedua belah pihak. Salah satu perbuatan hukum terhadap harta bersama adalah menjadikan harta bersama sebagai objek jaminan hak tanggungan. Pengikatan hak tanggungan di dahului dengan perjanjian pemberian hak tanggungan. Perjanjian pemberian hak tanggungan harus memenuhi syarat sahnya perjanjian. Pengikatan jaminan hak tanggungan terhadap harta bersama haruslah atas persetujuan suami dan istri. Apabila perjanjian pengikatan jaminan dilakukan tanpa persetujuan istri menyebabkan perjanjian pengikatan hak tanggungan tidak memenuhi syarat subyektif yang mengakibatkan perjanjian tersebut menjadi cacat hukum dapat dibatalkan.

Kata Kunci: perkawinan, poligami, harta bersama

Pendahuluan

Perkawinan merupakan ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami dan istri yang bertujuan untuk membentuk suatu keluarga. Ikatan lahir yang dimaksud yaitu ikatan yang terlihat dan menimbulkan adanya hubungan hukum antara seorang pria dan seorang wanita, hal ini disebut dengan hubungan formal. Menurut Pasal 1 UU Perkawinan, perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri yang bertujuan untuk membentuk keluarga berdasarkan Ketuhanan Yang Mahaesa. Menurut hukum agama islam perkawinan adalah akad atau perikatan antara wali seorang wanita (calon istri) dengan seorang pria (calon

¹ Irene Ausya Ardiningrum Wardaya, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jl. Taman Siswa No.158, Yogyakarta, 55151, Email: ausyairene@gmail.com

² Nurjihad, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Jl. Taman Siswa No.158, Yogyakarta, 55151, Email: 904100106@uii.ac.id

suami), yang dilakukan dengan mengucapkan ijab oleh wali calon istri dan diterima oleh calon suami yang dilaksanakan di depan dua orang saksi.³ Pada dasarnya perkawinan menganut asas monogami, dalam asas ini dijelaskan bahwa suami hanya boleh memiliki seorang istri, dan istri hanya boleh memiliki seorang suami.⁴ Tidak hanya asas monogami, dalam perkawinan dikenal pula asas poligami. Perkawinan poligami di dalam hukum islam diatur dalam Al - Quran, surah An-Nisa' ayat 3 yaitu: "dan jika kamu takut tidak dapat berlaku adil terhadap (hak-hak) wanita yatim (jika kamu mengawininya), maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi, dua, tiga, atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak dapat berlaku adil, maka (kawinilah) seorang saja"

Pasal 4 Ayat (2) UUP menjelaskan bahwa seorang suami dapat mengajukan permohonan untuk melakukan poligami kepada Pengadilan Agama apabila:

- a. istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri.
- b. istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan.
- c. istri tidak dapat melahirkan keturunan.

Pengajuan permohonan poligami tidak hanya berdasarkan kehendak oleh pihak suami dan istri, namun permohonan poligami dapat dikabulkan apabila terdapat persetujuan dari istri terdahulu, adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin kebutuhan hidup para istri dan anak-anaknya, adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap para istri dan anak-anaknya.

Terjadinya perkawinan melahirkan persoalan mengenai harta kekayaan, yaitu mengenai harta bersama suami istri dan harta bawaan suami dan istri. Suatu perkawinan akan menimbulkan penyatuan harta bersama suami dan istri. Harta bersama merupakan percampuran antara harta suami dan istri yang didapatkan pada saat masa perkawinan berlangsung. Percampuran harta perkawinan tersebut dapat ditiadakan apabila sebelum perkawinan dibuat perjanjian pisah harta dengan akta notaris.⁵ Penjelasan mengenai harta bersama diatur dalam Pasal 35 Ayat (1) UUP, yang menjelaskan bahwa harta benda yang diperoleh selama perkawinan menjadi harta bersama. Penjelasan mengenai harta bersama juga diatur dalam Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang berbunyi: "Harta kekayaan dalam perkawinan atau Syirkah adalah harta yang diperoleh baik sendiri-sendiri atau bersama suami-istri selama dalam ikatan perkawinan berlangsung selanjutnya disebut harta bersama, tanpa mempersoalkan terdaftar atas nama siapa pun." Berbeda dengan perkawinan yang berasaskan monogami, dalam perkawinan poligami kedudukan harta bersamanya harus terpisah dan berdiri sendiri-sendiri, harta bersama antara istri terdahulu dengan istri kedua, ketiga, dan keempat. Harta bersama para istri berdiri sendiri-sendiri berdasarkan pada penetapan harta bersama dengan istri terdahulu oleh Pengadilan agama yang dilakukan bersamaan dengan permohonan izin

³ Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Indonesia: menurut Perundangan, Hukum Adat, Hukum agama*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hlm. 11.

⁴ *Ibid*, hlm. 33.

⁵ Adelianna Kartika Putri, "Derden *verzet* Terhadap Eksekusi Hak Tanggungan Oleh Isteri Sah", DiH Jurnal Ilmu Hukum Volume 14 Nomor 27, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, 2018, hlm. 17.

poligami. Seorang suami yang tidak mengajukan permohonan penetapan harta bersama maka istri terdahulu dapat mengajukan gugatan rekonvensi tentang penetapan harta bersama, tetapi apabila istri terdahulu tidak mengajukan rekonvensi maka pengadilan agama harus menyatakan permohonan poligami tidak dapat diterima.⁶

Adanya konsep mengenai harta bersama dan harta bawaan mengakibatkan perbuatan hukum yang akan dilakukan atas harta bersama suami istri tersebut memerlukan persetujuan kedua belah pihak, hal ini ditegaskan pada pasal 36 ayat (1) UUP yang menjelaskan bahwa suami atau istri dapat melakukan perbuatan hukum mengenai harta bersama atas persetujuan kedua belah pihak, sedangkan harta yang didapatkan sebelum adanya perkawinan termasuk dalam harta bawaan, suami atau istri memiliki hak penuh untuk melakukan perbuatan hukum mengenai harta bendanya. Salah satu contoh perbuatan hukum atas harta bersama adalah menjaminkan harta bersama untuk mengajukan kredit ke bank. Bank dalam memberikan pinjaman memerlukan suatu jaminan yaitu dalam bentuk benda yang dapat dialihkan dan bernilai ekonomis.⁷ Jaminan tersebut akan digunakan kreditur untuk pembayaran hutang apabila debitur wanprestasi dengan menjualnya, salah satu benda yang dapat dijadikan sebagai jaminan yaitu tanah. Pembebanan jaminan atas tanah tersebut menggunakan jaminan kebendaan khusus yaitu hak tanggungan. Hak tanggungan merupakan salah satu bentuk jaminan khusus kebendaan yang memberikan hak kebendaan kepada kreditur atas suatu benda milik debitur untuk mendapatkan pelunasan piutangnya dengan menjual atau melelang benda tersebut apabila debitur wanprestasi.⁸ Maka pada jaminan kebendaan yang berbentuk hak tanggungan, debitur akan memberikan hak kebendaan yang berupa tanah kepada kreditur sebagai jaminan apabila debitur wanprestasi maka jaminan tersebut dapat dialihkan untuk pemenuhan piutangnya.

Hak tanggungan akan mengikat para pihak sejak pendaftaran hak tanggungan dan pencatatan hak tanggungan dalam buku tanah.⁹ Pihak-pihak dalam pembebanan hak tanggungan yaitu pihak pemberi hak tanggungan dan pihak pemegang hak tanggungan. Ketentuan mengenai pemberi hak tanggungan diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (selanjutnya disebut UUHT), pemberi hak tanggungan adalah orang perorangan atau badan hukum yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap objek hak tanggungan yang bersangkutan. Pemberian hak tanggungan dan pendaftaran hak tanggungan harus dilakukan oleh pemberi hak tanggungan yang memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap objek hak tanggungan tersebut.¹⁰ Pemberian hak tanggungan yang dilakukan oleh pihak yang tidak berwenang maka hak tanggungan tersebut dapat batal demi hukum. Pembebanan hak tanggungan pada harta bersama memerlukan persetujuan salah satu pihak yang terikat dalam harta bersama tersebut, karena perbuatan hukum yang akan

⁶ Mahkamah Agung RI, *Buku II: Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama*, 2013, hlm. 147.

⁷ J. Satrio, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 13.

⁸ Riky Rustam, *Hukum Jaminan*, UII Press, Yogyakarta, 2017, hlm. 74.

⁹ *Ibid.*, hlm. 77.

¹⁰ M. Khoidin, *Hukum Jaminan: Hak-Hak Jaminan, Hak Tanggungan, dan Eksekusi Hak Tanggungan*, Laksbang Yustitia Surabaya, Surabaya, 2017, hlm. 84.

dilakukan atas harta bersama suami dan istri tersebut memerlukan persetujuan kedua belah pihak sebagai pihak yang berwenang dalam pemberian hak tanggungan. Sebagai salah satu contoh kasus pembebanan jaminan hak tanggungan terhadap harta bersama tanpa adanya persetujuan istri yang terjadi di Pengadilan Agama Sukoharjo yaitu, perlawanan yang diajukan oleh pihak istri karena harta bersama antara suami dan istri kedua di eksekusi yang mengakibatkan hak-hak istri kedua hilang secara tidak adil dan merugikan istri kedua. Sebelum dilakukannya eksekusi, maka akan di dahului dengan pembebanan jaminan hak tanggungan dengan perjanjian pembebanan hak tanggungan. Perjanjian pembebanan hak tanggungan terhadap harta bersama memerlukan persetujuan kedua belah pihak, yaitu suami dan istri kedua. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis ingin meneliti tentang keabsahan pengikatan jaminan hak tanggungan atas harta bersama tanpa persetujuan istri dan perlindungan hukum bagi istri kedua yang hartanya diikat jaminan hak tanggungan dalam perkawinan poligami.

Rumusan Masalah

Adapun rumusan permasalahan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut: Pertama, bagaimana keabsahan pengikatan jaminan hak tanggungan atas harta bersama tanpa persetujuan istri? Kedua, bagaimana perlindungan hukum bagi istri kedua yang hartanya diikat jaminan hak tanggungan dalam perkawinan poligami?

Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berdasarkan atas pemikiran yang logis dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berlaku yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian dan pendekatan kasus bertujuan untuk mempelajari bagaimana penerapan kaidah hukum dilakukan dalam praktik hukum.¹¹ Penelitian normatif ini dilakukan dengan cara mengumpulkan, mencari, mempelajari, dan menganalisis data yang tertulis dalam buku, makalah, peraturan perundang-undangan, dan hasil penelitian yang berkaitan dengan objek penelitian untuk mendapatkan data sekunder. Sumber data penelitian terdiri atas:

1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri dari: a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata; b) Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam; c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan; d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1966 tentang Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

¹¹ Jonaedi efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Edisi 1, Cet. 2, Prenamedia Group, Depok, 2018, hlm. 146.

2. Bahan hukum sekunder, meliputi hasil jurnal-jurnal hukum, literatur-literatur, dan artikel yang berkaitan dengan harta bersama dalam perkawinan.
3. Bahan Hukum Tersier adalah sebagai pelengkap, dalam penelitian ini untuk dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder seperti internet, website, dan artikel-artikel.

Pada penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data sekunder melalui: a) studi kepustakaan yaitu dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian; b) Studi dokumen, yaitu dengan mengkaji dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menggunakan metode analisis dalam penelitian ini dilakukan dengan cara menganalisis data secara kualitatif yaitu metode analisis bahan hukum dengan pengklasifikasikan bahan hukum yang diperoleh dari penelitian yang kemudian dihubungkan dengan teori-teori dari studi kepustakaan dengan penyajian hasil analisis dalam bentuk narasi, dan pengambilan kesimpulan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Keabsahan Pengikatan Jaminan Hak Tanggungan atas Harta Bersama Tanpa Persetujuan Istri

Terjadinya suatu perkawinan melahirkan persoalan mengenai harta kekayaan dalam suatu perkawinan. Dalam suatu perkawinan dibedakan menjadi dua harta kekayaan yaitu harta bersama dan harta bawaan. Pengertian mengenai harta dalam perkawinan diatur dalam Pasal 35 UUP yang berbunyi: “(1) Harta benda yang diperoleh selama perkawinan menjadi harta bersama. (2) Harta bawaan dari masing-masing suami dan istri dan harta benda yang diperoleh masing-masing sebagai hadiah atau warisan, adalah di bawah penguasaan masing-masing sepanjang para pihak tidak menentukan lain.” Menurut ketentuan pasal 35 UUP dapat digambarkan bahwa harta bersama merupakan harta benda yang didapatkan pada saat masa perkawinan berlangsung tidak peduli siapa yang berusaha untuk memperoleh harta tersebut, sedangkan harta bawaan adalah harta benda yang diperoleh suami atau istri sebelum dilangsungkannya perkawinan. Harta bawaan merupakan harta benda yang didapatkan sebelum masa perkawinan dan masuk dalam perkawinan, termasuk hadiah atau warisan yang diterima suami atau istri meskipun di dapatkan pada masa perkawinan.¹² Dari ketentuan tersebut jelas bahwa semua harta yang diperoleh oleh suami atau istri baik secara bersama atau sendiri-sendiri dalam masa perkawinan maka harta tersebut merupakan harta bersama. Mengenai harta bersama dalam perkawinan poligami diatur pada Pasal 94 KHI yang menyatakan bahwa harta bersama dari perkawinan seorang suami yang memiliki istri lebih dari seorang, maka harta bersamanya terpisah dan berdiri sendiri-sendiri, pemisahan harta bersama perkawinan pertama dengan yang berikutnya dilakukan dengan dihitung pada saat berlangsungnya akad perkawinan yang kedua, ketiga, atau keempat.

Suami dan istri dalam suatu perkawinan berhak untuk melakukan perbuatan hukum, hal ini diatur dalam Pasal 31 ayat (2) UUP. Salah satu perbuatan hukum yang dilakukan yaitu perbuatan hukum yang dilakukan atas objek harta bersama. Menurut

¹² M. Anshary, *Harta Bersama Perkawinan dan Permasalahannya*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2016, hlm. 1

Pasal 36 ayat (1) UUP menyatakan bahwa mengenai harta bersama, suami atau istri dapat bertindak atas persetujuan kedua belah pihak. Sedangkan perbuatan hukum yang dilakukan atas objek harta bawaan tidak memerlukan persetujuan kedua belah pihak karena masing-masing memiliki hak sepenuhnya atas harta tersebut, hal ini diatur dalam Pasal 36 ayat (2) UUP yang menyatakan bahwa mengenai harta bawaan masing-masing, suami dan istri mempunyai hak sepenuhnya untuk melakukan perbuatan hukum mengenai harta bendanya. Ketentuan lebih jelasnya mengenai perbuatan hukum yang dilakukan atas harta bersama diatur dalam Pasal 91 ayat (4) KHI yang menyebutkan bahwa: "Harta bersama dapat dijadikan sebagai barang jaminan oleh salah satu pihak atas persetujuan pihak lainnya."

Berdasarkan ketentuan di atas maka dapat disimpulkan bahwa apabila harta bersama yang akan dijadikan dan dibebani oleh jaminan maka memerlukan persetujuan oleh suami ataupun istri. Pemberian pinjaman memerlukan suatu jaminan yang berbentuk benda yang dapat dialihkan dan bernilai ekonomis.¹³ Pemberian jaminan atau agunan dilakukan sebagai dasar keyakinan kreditur atas kesanggupan debitur akan melunasi utangnya. Pasal 1131 KUHPerdata menjelaskan bahwa jaminan adalah segala kebendaan milik si berutang, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada dikemudian hari menjadi tanggungan untuk segala perikatan perseorangan. Kemudian dalam Pasal 1 Angka 23 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan (UU Perbankan) menjelaskan mengenai pengertian agunan atau jaminan yaitu:

"Agunan adalah jaminan tambahan yang diserahkan Nasabah Debitur kepada bank dalam rangka pemberian fasilitas kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah."

Salah satu jaminan yang berlaku yaitu jaminan khusus kebendaan. Jaminan ini menunjuk secara khusus yaitu gadai, fidusia, dan hak tanggungan.¹⁴ Satu-satunya hak jaminan yang dapat dibebankan pada hak atas tanah adalah hak tanggungan. Hak tanggungan adalah suatu jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah untuk pelunasan suatu hutang dengan hak mendahului kepada kreditur tertentu. Pengertian Hak Tanggungan dijelaskan dalam Pasal 1 Angka 1 UUHT yaitu: "Hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain".

Hak tanggungan bersifat kebendaan maka hak tanggungan merupakan hak kebendaan, sehingga proses pembebanan sangat penting dan diperhatikan. Proses pembebanan hak tanggungan melahirkan hak kebendaan baru atas tanah, dan apabila terdapat cacat yuridis dalam prosesnya akan berpengaruh terhadap keabsahan hak

¹³ J. Satrio, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan... Op. Cit.*, hlm. 13.

¹⁴ Zaeni Asyhadie dan Rahma Kusumawati, *Hukum Jaminan Di Indonesia: Kajian Berdasarkan Hukum Nasional dan Prinsip Ekonomi Syariah*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 26.

tanggungan tersebut.¹⁵ Proses pembebanan hak tanggungan dimulai dari tahap pemberian hak tanggungan yang dilakukan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan dilanjutkan dengan tahap pendaftaran pada kantor pertanahan. Ketentuan mengenai pemberian hak tanggungan diatur dalam Pasal 10 (1) UUHT yang berbunyi: “(1) Pemberian Hak Tanggungan didahului dengan janji untuk memberikan Hak Tanggungan sebagai jaminan pelunasan utang tertentu, yang dituangkan di dalam dan merupakan bagian tak terpisahkan dari perjanjian utang-piutang yang bersangkutan atau perjanjian lainnya yang menimbulkan utang tersebut.”

Pengikatan hak tanggungan didahului dengan adanya janji memberikan hak tanggungan sebagai jaminan pelunasan utang tertentu, kemudian dituangkan di dalam dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian utang piutang atau perjanjian lain yang menimbulkan utang tersebut.¹⁶ Pemberian Hak Tanggungan didahului dengan adanya perjanjian pemberian Hak Tanggungan, maka pemberian Hak Tanggungan harus memenuhi syarat sahnya perjanjian.¹⁷ Perjanjian dibuat dengan pengetahuan, dan kehendak bersama para pihak yang bertujuan untuk melahirkan kewajiban pada salah satu atau kedua belah pihak yang membuat perjanjian.¹⁸ Adanya perjanjian akan melahirkan suatu perikatan antara para pihak sehingga terdapat kewajiban. Pengertian perjanjian berdasarkan Pasal 1313 KUH Perdata yaitu:

“Perjanjian adalah suatu perbuatan dimana satu orang atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih.”

Perbuatan yang dimaksud dalam Pasal 1313 KUH Perdata dapat diartikan dengan perbuatan hukum, karena dalam melakukan suatu perjanjian akan memunculkan akibat hukum antara para pihak.¹⁹ Karena suatu perjanjian merupakan suatu tindakan hukum maka tindakan para pihaknya akan berpengaruh kepada akibat hukum yang ada pada perjanjian yang dibuat. Suatu perjanjian dianggap sah apabila memenuhi syarat sahnya perjanjian, yang diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata yaitu sebagai berikut:

1. kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya.

Syarat sahnya perjanjian yang pertama adalah adanya kesepakatan para pihak, kesepakatan yang dimaksud adalah persesuaian kehendak para pihak yaitu bertemunya penawaran dan penerimaan. Kesepakatan merupakan perwujudan dari kehendak kedua belah pihak atau lebih dalam perjanjian, kehendak ini mengenai apa yang akan dilaksanakan, cara pelaksanaannya, waktu pelaksanaan, dan pihak yang akan melaksanakan yang harus dinyatakan.²⁰ Adanya kesepakatan di antara para pihak merupakan penerapan dari asas konsensualitas. Syarat ini mengenai pihak yang membuat perjanjian atau yang biasa disebut dengan syarat subjektif. Untuk mencapai suatu kesepakatan sebelumnya para pihak akan menyatakan kehendak terlebih dahulu dengan segala macam persyaratan yang diperbolehkan oleh hukum untuk disepakati

¹⁵ Munir Fuady, *Hukum Jaminan Utang*, Erlangga, Jakarta, 2013, hlm. 82.

¹⁶ Rachmadi Usman, *Hukum Jaminan Keperdataan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 397.

¹⁷ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak Tanggungan*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 19.

¹⁸ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Perikatan: Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*, PT RajaGrafindo Persada, 2003, hlm. 14.

¹⁹ J. Satrio, *Hukum Perjanjian (Perjanjian Pada Umumnya)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, hlm. 7.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 128.

oleh para pihak dalam perjanjian. Dalam hal para pihak telah menyampaikan kehendak dan diterima oleh pihak lain maka baru lahirlah kesepakatan. Kesepakatan dianggap cacat apabila terdapat unsur paksaan atau penipuan dalam mencapai sepakat dan adanya kekhilafan.

2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan.

Syarat kedua adalah kecakapan para pihak, syarat merupakan unsur subjektif suatu perjanjian yang sah. Setiap orang dianggap cakap oleh hukum untuk membuat perikatan jika tidak dinyatakan tidak cakap oleh Undang-Undang, hal ini dijelaskan pada Pasal 1329 KUH Perdata yaitu: "Tiap orang berwenang untuk membuat perikatan, kecuali jika ia dinyatakan tidak cakap untuk hal itu." Dari rumusan tersebut maka jelas bahwa selain dinyatakan tidak cakap maka setiap orang adalah cakap dan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum. Dalam Pasal 1330 KUH Perdata dijelaskan tentang orang-orang yang dianggap tidak cakap untuk membuat perjanjian yaitu:

a. Orang-orang yang belum dewasa.

Orang-orang yang belum dewasa yaitu orang-orang yang umurnya belum mencapai 21 tahun dan belum pernah menikah. Apabila seseorang yang berumur dibawah 21 tahun telah kawin maka dianggap telah dewasa, namun apabila perkawinan dibubarkan sebelum umurnya genap 21 tahun maka tidak akan kembali kedudukan belum dewasa. Anak yang belum dewasa dalam setiap perbuatan hukum akan diwakili oleh orang tuanya apabila masih dibawah kekuasaan kedua orang tuanya atau diwakili oleh wali apabila anak tersebut sudah tidak berada dalam kekuasaan kedua orang tuanya. Apabila suatu perjanjian dibuat oleh anak dibawah umur maka perjanjian tersebut akan batal atas permintaan dari pihak anak yang belum dewasa tersebut dengan alasan kebelum dewasaannya.²¹ Hal ini diatur pada Pasal 1446 Ayat (1) KUH Perdata juncto Pasal 1331 Ayat (1) KUH Perdata.

b. Orang-orang yang berada dibawah pengampunan.

Mereka yang ditaruh dalam pengampunan yaitu orang gila, kalap mata, dan juga orang-orang yang boros.²² Orang yang berada di bawah pengampunan dalam melakukan perbuatan hukum harus diwakili oleh pengampunya. Ketentuan mengenai pengampunan diatur dalam Pasal 433 KUH Perdata yang berbunyi: "Setiap orang dewasa, yang selalu berada dalam keadaan dungu, gila atau mata gelap, harus ditempatkan di bawah pengampunan, sekalipun ia kadang-kadang cakap menggunakan pikirannya. Seorang dewasa boleh juga ditempatkan di bawah pengampunan karena keborosan." Mengenai pengampunan harus dibuktikan dengan Surat Penetapan Pengadilan Negeri akan tempat kediaman dari orang yang diletakkan di bawah pengampunan.²³ Apabila suatu perjanjian dibuat oleh orang yang berada dibawah pengampunan maka perjanjian tersebut batal atas permintaan

²¹ Munir Fuady, *Konsep Hukum Perdata*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 196.

²² Ahmadi Miru dan Sakka Pati, *Hukum Perikatan Penjelasan Makna Pasal 1233 sampai 1456 BW*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 74.

²³ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Perikatan: Perikatan Yang Labir Dari Perjanjian...* *Op.Cit.*, hlm. 136.

dari orang yang berada dibawah pengampunan tersebut dengan alasan karena keberadaannya berada di bawah pengampunan.

- c. Wanita dalam hal-hal yang ditetapkan dalam undang-undang, namun sejalan dengan perkembangan persamaan hak antara laki-laki dan wanita baik yang sudah menikah maupun yang belum menikah, maka ketentuan ini menjadi tidak berarti lagi.²⁴

Para pihak yang melakukan kesepakatan haruslah seseorang yang memiliki kecakapan dalam melakukan perjanjian, yang dimaksud dengan kecakapan tersebut bukan hanya dilihat dari sisi kedewasaan tetapi dilihat pula dari sisi kewenangan yang berkaitan dengan kapasitas orang tersebut untuk berbuat dalam hukum. Mengenai ketidakcakapan subjek hukum dalam melakukan perjanjian dibedakan menjadi ketidakcakapan seseorang untuk bertindak yang disebutkan dalam Pasal 1330 KUH Perdata dan ketidakberwenangan seseorang untuk bertindak.²⁵ Kecakapan diperlukan ditujukan agar pihak-pihak dalam perjanjian benar-benar dapat memahami perjanjian yang dibuatnya dan dapat bertanggung jawab atas perbuatannya tersebut. Selain kecakapan dibutuhkan pula kewenangan, karena apabila seseorang yang membuat suatu perjanjian mengenai kekayaannya maka orang tersebut haruslah orang yang benar-benar berhak berbuat atas kekayaannya.²⁶ Kewenangan dalam bertindak juga diperhatikan dalam pembuatan perjanjian, karena pada dasarnya seseorang akan dilihat dari kecakapan untuk bertindak dalam hukum, setelah dinyatakan cakap kemudian dilihat dari kewenangan dalam melakukan tindakan hukum. Kewenangan akan menentukan sah atau tidaknya perbuatan hukum yang akan dilakukan saat mengadakan perjanjian. Masalah kewenangan berkaitan dengan kapasitas seseorang untuk berbuat dalam hukum, dapat saja seseorang yang dianggap cakap dalam hukum tetapi tidak berwenang untuk melakukan suatu perbuatan hukum dan sebaliknya.²⁷ Secara umum kewenangan bertindak seseorang dibagi menjadi:²⁸

- a. Kewenangan bertindak untuk dan atas namanya sendiri.

Mengenai kewenangan bertindak untuk dan atas namanya sendiri diatur dalam Pasal 1329 sampai 1331 KUH Perdata. Dalam Pasal 1329 KUH Perdata menyatakan bahwa: "Tiap orang berwenang untuk membuat perikatan, kecuali jika ia dinyatakan tidak cakap untuk hal itu." Berdasarkan rumusan di atas, maka setiap orang dianggap cakap dan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum kecuali yang disebutkan dalam Pasal 1330 KUH Perdata.

- b. Kewenangan bertindak selaku kuasa pihak lain yang berdasarkan pemberian kuasa.

Kewenangan bertindak selaku kuasa pihak lain dilakukan dengan berdasarkan pemberian kuasa. Pemberi kuasa akan memberikan kuasanya kepada penerima kuasa untuk melakukan perbuatan hukum. Antara pemberi kuasa dan penerima

²⁴ *Ibid.*, hlm. 129

²⁵ I Ketut Oka Setiawan, *Hukum Perikatan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 66.

²⁶ J. Satrio, *Hukum Perjanjian (Perjanjian pada Umumnya)* ...*Op.Cit.*, hlm. 18.

²⁷ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Perikatan: Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian...* *Op.Cit.*, hlm. 127.

²⁸ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak Tanggungan...* *Op. Cit.*, hlm. 54.

kuasa sama-sama cakap untuk melakukan perbuatan hukum. Dalam Pasal 1792 KUH Perdata menjelaskan yang dimaksud dengan pemberian kuasa adalah suatu perjanjian yang berisi memberikan kuasa kepada orang lain atau penerima untuk melakukan perbuatan atas nama pemberi kuasa. Dalam hal ini penerima kuasa tidak boleh melakukan perbuatan yang melebihi kuasanya, hal ini diatur dalam Pasal 1797 KUH Perdata. Untuk menghindari terlampauinya perbuatan yang dilakukan oleh penerima kuasa, maka pemberian kuasa dilakukan secara khusus. Pemberian kuasa secara khusus bertujuan untuk memberikan batasan tindakan hukum yang dilakukan, dengan memberikan kuasa untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Hal ini diatur dalam Pasal 1795 KUH Perdata yang berbunyi: "Pemberian kuasa dapat dilakukan secara khusus, yaitu hanya mengenai satu kepentingan tertentu atau lebih, atau secara umum, yaitu meliputi segala kepentingan pemberi kuasa."

- c. Kewenangan yang terakhir adalah kewenangan bertindak dalam kapasitasnya sebagai wali atau wakil. Orang yang berada di bawah pengampuan harus diwakili dalam melakukan perbuatan hukum. Sedangkan untuk anak-anak yang masih belum dewasa apabila akan melakukan perbuatan hukum akan diwakili oleh walinya. Sedangkan dalam perwakilan badan hukum untuk melakukan perbuatan hukum diatur dalam anggaran dasar.

Perlu diperhatikan kecakapan bertindak suami istri dalam perkawinan. Suami atau istri dapat melakukan perbuatan hukum, salah satunya yang berhubungan dengan kebendaan yang dijadikan jaminan. Dalam perkawinan terjadi percampuran harta sejak dilangsungkannya perkawinan, harta ini disebut dengan harta bersama. Percampuran harta dalam perkawinan membuat setiap perbuatan hukum atau perjanjian yang dibuat oleh suami atau istri harus mendapat persetujuan dari istri atau suami yang berada dalam persatuan atau percampuran harta.²⁹ Hal ini ditegaskan dalam ketentuan Pasal 36 ayat (1) UUP menyatakan bahwa: "Mengenai harta bersama, suami atau istri dapat bertindak atas persetujuan kedua belah pihak." Selain ketentuan dalam UUP, pada KHI juga mengatur mengenai harta bersama yang dijadikan objek jaminan yaitu pada Pasal 91 Ayat (4) KHI yang menyatakan bahwa: "Harta bersama dapat dijadikan sebagai barang jaminan oleh salah satu pihak atas persetujuan pihak lainnya." Apabila dalam perkawinan terdapat perjanjian pisah harta maka harta suami dan harta istri tidak bercampur, sehingga suami atau istri bebas untuk membuat perjanjian. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 36 ayat (2) UUP menyatakan bahwa: "Mengenai harta bawaan masing-masing, suami dan istri mempunyai hak sepenuhnya untuk melakukan perbuatan hukum mengenai harta bendanya."

Jika dalam perkawinan terdapat perjanjian kawin dengan percampuran harta terbatas maka dalam hal suami atau istri membuat perjanjian tanpa persetujuan istri atau suaminya, maka perjanjian tersebut hanya berlaku sebatas dan terbatas terhadap harta kekayaan dari suami atau istri yang melakukan perbuatan hukum tersebut.

3. suatu pokok persoalan tertentu.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 139.

Syarat ketiga adalah suatu hal tertentu, syarat ini dapat diartikan dengan apa saja yang diperjanjikan hak-hak dan kewajiban kedua belah pihak jika timbul suatu perselisihan.³⁰ Penjelasan mengenai hal tertentu diatur dalam Pasal 1333 KUH Perdata yang berbunyi: "Suatu persetujuan harus mempunyai pokok berupa suatu barang yang sekurang-kurangnya ditentukan jenisnya. Jumlah barang itu tidak perlu pasti, asal saja jumlah itu kemudian dapat ditentukan atau dihitung." Dalam KUH Perdata memberikan beberapa syarat tertentu agar objek perjanjian dapat diterima oleh hukum, yaitu sebagai berikut:

- a. Objek perjanjian haruslah berupa barang yang dapat diperdagangkan.
- b. Jenis barang yang menjadi objek perjanjian sudah ditentukan.
- c. Barang yang menjadi objek perjanjian boleh saja belum ditentukan namun jumlah barang sudah ditentukan.
- d. Barang objek jaminan boleh saja barang yang baru akan di kemudian hari.
- e. Barang yang masih dalam warisan tertutup tidak dapat dijadikan objek jaminan.

Tidak hanya perikatan untuk memberikan sesuatu, melainkan juga untuk berbuat sesuatu dan untuk tidak berbuat sesuatu. Objek perjanjian berupa prestasi yang menjadi pokok perjanjian yang bersangkutan.³¹ Objek perjanjian yang dimaksud adalah hal yang wajib dilakukan oleh salah satu pihak dalam perjanjian pasti berhubungan dengan suatu keadaan tertentu. Apabila suatu perjanjian tidak terdapat objek perjanjian maka perjanjian tersebut tidak dapat mengikat para pihak yang mengakibatkan perjanjian tersebut batal demi hukum.

4. suatu sebab yang tidak terlarang.

Syarat terakhir yaitu suatu sebab yang halal. Suatu sebab halal yang dimaksud adalah bahwa perjanjian tersebut harus dibuat dengan sebab yang diperbolehkan oleh hukum.³² Maka suatu perjanjian yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku. Maksud dari sebab yang halal lebih kepada isi perjanjian yang tertuang dalam kesepakatan yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang, kesusilaan atau ketertiban umum. Dalam melaksanakan isi perjanjian tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang, kesusilaan atau ketertiban umum, hal ini diatur dalam Pasal 1337 KUH Perdata yang berbunyi; "Suatu sebab adalah terlarang, jika sebab itu dilarang oleh undang-undang atau bila sebab itu bertentangan dengan kesusilaan atau dengan ketertiban umum."

Tujuan dari adanya kausa yang halal bagi sahnya suatu perjanjian adalah agar orang tidak menyalahgunakan prinsip kebebasan berkontrak. Karena jika prinsip kebebasan berkontrak terlalu bebas maka dikhawatirkan akan ada orang yang menyalahgunakan kebebasan tersebut untuk membuat perjanjian yang bertentangan dengan hukum, kesusilaan atau ketertiban umum.³³

Berdasarkan keempat syarat sahnya perjanjian tersebut dapat digolongkan menjadi dua syarat yaitu syarat subjektif dan syarat objektif. syarat subjektif adalah syarat yang

³⁰ Subekti, *Hukum Perjanjian* Cet. 16, PT Intermasa, Jakarta, 1996, hlm. 19.

³¹ J. Satrio, *Hukum Perjanjian (Perjanjian pada Umumnya) ... Op.Cit.*, hlm. 294.

³² Munir Fuady, *Konsep Hukum Perdata...Op.Cit.*, hlm. 201.

³³ *Ibid.*, hlm. 201.

berkaitan dengan subjek perjanjian, yang terdiri dari kesepakatan dari para pihak yang berjanji dan kecakapan para pihak. Syarat objektif adalah syarat yang berkaitan dengan objek perjanjian, yang terdiri dari adanya suatu pokok perjanjian dan adanya sebab yang halal. Keempat syarat tersebut harus dipenuhi agar perjanjian dianggap sah secara hukum. Apabila syarat sah suatu perjanjian tidak terpenuhi maka dapat menyebabkan cacatnya perjanjian, dan perjanjian tersebut dapat diancam dengan kebatalan baik dengan dibatalkan atau batal demi hukum. Apabila syarat objektif suatu perjanjian tidak terpenuhi maka perjanjian tersebut batal demi hukum. Batal demi hukum yang dimaksud adalah para pihak yang bersepakat untuk membuat perjanjian yang melahirkan suatu perikatan, tetapi apabila dalam suatu perjanjian tidak terdapat objek yang disepakati sehingga tidak dapat memenuhi kewajiban maka perikatan yang dilahirkan adalah gagal karena tidak mengikat para pihak, dan tidak dimungkinkan menjadi dasar untuk saling menuntut di pengadilan karena dasar hukumnya tidak ada.³⁴ Apabila tidak terdapat objek dalam perjanjian maka perikatan yang lahir dari perjanjian tersebut tidak dapat dipaksa pelaksanaannya.³⁵ Suatu perjanjian yang terdapat cacat pada subjeknya tidak selalu membuat suatu perjanjian menjadi batal dengan sendirinya, namun memberikan kemungkinan untuk dibatalkan.³⁶ Suatu perjanjian dapat dibatalkan apabila tidak terpenuhinya syarat subjektif, karena salah satu pihak memiliki hak untuk meminta supaya perjanjian dapat dibatalkan.³⁷ Pihak yang dapat meminta pembatalan perjanjian adalah pihak yang tidak cakap, pihak yang memberikan kesepakatannya secara tidak bebas yaitu orang-orang yang memberikan persetujuannya karena paksaan, khilaf atau tertipu, dan orang yang berkepentingan. Pembatalan dapat dimintakan oleh orang yang berkepentingan karena pembuatan perjanjian dilakukan oleh orang yang tidak berwenang, yang berakibat hak-hak orang tersebut dirugikan. Adanya pembatalan ini bertujuan untuk melindungi hak-hak yang dirugikan dan karenanya perjanjian yang dibuat oleh orang yang tidak berwenang pada dasarnya batal demi hukum.³⁸

Berdasarkan penjelasan mengenai syarat sahnya perjanjian maka jelas bahwa perjanjian dapat mengikat dan dianggap sah apabila telah memenuhi keempat unsur perjanjian. Suatu pemberian hak tanggungan didahului dengan membuat perjanjian pemberian hak tanggungan, maka perjanjian tersebut dikatakan sah apabila memenuhi syarat sahnya perjanjian. Dapat dijelaskan berdasarkan kasus yang terjadi di Sukoharjo mengenai perjanjian pemberian hak tanggungan atas harta bersama yang dilakukan oleh suami tanpa adanya persetujuan istri dapat dikatakan tidak sah dan dapat dibatalkan. Perjanjian pemberian hak tanggungan ini dikatakan tidak sah karena kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap harta bersama ada pada suami dan istri maka apabila suami atau istri akan melakukan perbuatan hukum atas harta bersama memerlukan persetujuan istri atau suami, hal ini ditegaskan pada Pasal 36 Ayat (1) UUP,

³⁴ Subekti, *Hukum Perjanjian... Op.Cit.*, hlm. 20.

³⁵ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Perikatan: Perikatan yang Lahir dari Perjanjian... Op.Cit.*, hlm. 94.

³⁶ J. Satrio, *Hukum Perikatan, Perikatan yang Lahir dari Perjanjian: Buku 1*, Cetakan 2, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 163.

³⁷ Subekti, *Hukum Perjanjian... Op.Cit.*, hlm. 20.

³⁸ J. Satrio, *Hukum Perjanjian (Perjanjian pada Umumnya) ... Op.Cit.*, hlm. 291.

yaitu perbuatan hukum atas harta bersama harus dilakukan atas persetujuan kedua belah pihak yaitu persetujuan suami dan istri karena kewenangan atas harta bersama ada pada pihak suami dan istri. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pihak yang membuat persetujuan tersebut adalah pihak yang tidak berwenang. Hal ini menyebabkan salah satu syarat sahnya perjanjian pada Pasal 1320 KUH Perdata yaitu mengenai kecakapan para pihak tidak terpenuhi, maka dapat dikatakan perjanjian pemberian hak tanggungan atas harta bersama yang hanya dilakukan oleh suami adalah tidak sah.

Perlindungan Hukum bagi Istri Kedua yang Hartanya Diikat Jaminan Hak Tanggungan Dalam Perkawinan Poligami

Perkawinan merupakan ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami dan istri untuk membentuk suatu keluarga. Ikatan lahir yang dimaksud adalah bahwa perkawinan tidak cukup dengan ikatan lahir saja atau ikatan batin saja, tetapi keduanya harus ada sehingga akan terjalin ikatan lahir dan batin yang merupakan pondasi untuk membentuk keluarga.³⁹ ikatan lahir yang dimaksud adalah adanya hubungan hukum antara seorang pria dengan seorang wanita untuk hidup bersama sebagai suami istri, sedangkan ikatan batin yang dimaksud adalah ikatan yang tidak terlihat.⁴⁰ Pengertian perkawinan dijelaskan dalam Pasal 1 UUP yang berbunyi: "Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa." Dalam hukum agama islam menjelaskan bahwa perkawinan adalah akad atau perikatan antara wali seorang wanita (calon istri) dengan seorang pria (calon suami), yang dilakukan dengan mengucapkan ijab oleh wali calon istri dan diterima oleh calon suami yang dilaksanakan di depan dua orang saksi.⁴¹

Perkawinan merupakan suatu perbuatan hukum yang menimbulkan akibat – akibat hukum yaitu adanya hak dan kewajiban di antara para pihak yang melangsungkan perkawinan.⁴² Ketentuan mengenai hak dan kewajiban suami istri dijelaskan dalam Pasal 30 dan Pasal 31 UUP yaitu: kewajiban suami istri yaitu memikul kewajiban yang luhur untuk menegakkan rumah tangga yang menjadi sendi dasar dari susunan masyarakat, sedangkan hak dan kedudukan istri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup bersama dalam masyarakat, masing-masing pihak berhak untuk melakukan perbuatan hukum. Berdasarkan rumusan tersebut, dapat dilihat bahwa kedudukan suami dan istri adalah seimbang dalam kehidupan rumah tangga dan kehidupan masyarakat. Suami dan istri dapat melakukan perbuatan hukum tanpa meminta izin ke pihak lain. Perbuatan hukum dapat dilakukan tanpa persetujuan salah satu pihak misalnya adalah perbuatan hukum atas objek harta bawaan.

³⁹ Djoko Prakoso dan I Ketut Murtika, *Azas-Azas Hukum Perkawinan di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 4.

⁴⁰ Endang Sumiarni, *Kedudukan Suami Istri dalam Hukum Perkawinan*, Wonderful Publishing Company, Yogyakarta, 2004, hlm. 2.

⁴¹ Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan... Op.Cit.*, hlm. 11.

⁴² Andy Hartanto, *Hukum Harta Kekayaan Perkawinan (Menurut "Burgerlijk Wetboek" dan Undang-Undang Perkawinan)*, Laksbang Grafika, Yogyakarta, 2012, hlm. 1

Perkawinan pada dasarnya menganut asas monogami, yang artinya seorang suami hanya boleh memiliki seorang istri dan sebaliknya. Namun asas monogami ini tidak mutlak, oleh karena itu suatu perkawinan berasaskan pula dengan asas poligami. Seorang pria dapat mengajukan izin poligami kepada Pengadilan Agama apabila memenuhi alasan-alasan izin poligami yang disebutkan dalam Pasal 4 Ayat (2) dan Pasal 5 Ayat (1) UUP. Seorang suami dapat mengajukan izin poligami apabila:

- a. istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri.
- b. istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan.
- c. istri tidak dapat melahirkan keturunan.

Dalam hukum Islam poligami dapat dilakukan apabila seorang suami dapat berlaku adil kepada para istrinya dan apabila tidak dapat berlaku adil maka tidak dianjurkan untuk melakukan perkawinan lebih dari satu. Untuk mengajukan izin poligami selain harus memenuhi syarat-syarat yang ada pada ketentuan Pasal 4 Ayat (2) UUP, seseorang yang akan mengajukan izin poligami harus adanya persetujuan dari istri atau dari istri-istri apabila seorang suami yang beristri lebih dari seorang, hal ini diatur dalam Pasal 5 Ayat (1) UUP, izin yang dilakukan harus secara tertulis. Selain memerlukan izin, terdapat persyaratan lain yaitu terdapat kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan hidup sehari-hari istri-istri dan anak-anak dan adanya jaminan perlakuan adil seorang suami terhadap istri-istrinya dan anak-anaknya. Adanya kewajiban untuk meminta persetujuan istri bagi suami yang ingin berpoligami dan kepastian suami mampu menjamin kehidupan istri-istri dan anak-anaknya dimaksudkan untuk melindungi harkat dan martabat istri kedua, ketiga, dan keempat.⁴³ Apabila izin tidak dapat dilakukan secara tertulis maka dapat dilakukan secara lisan yang dilakukan didepan pengadilan.⁴⁴ Hal ini dipertegas oleh Pasal 41 huruf b Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (PP No. 9 Tahun 1975) yang berbunyi: “Ada atau tidaknya persetujuan dari istri, baik persetujuan lisan maupun tertulis, apabila perjanjian lisan, perjanjian itu harus diucapkan di depan Pengadilan.”

Mengenai kepastian suami mampu menjamin keperluan sehari-hari istri-istrinya dan anak-anaknya dipertegas oleh Pasal 41 huruf c PP No. 9 Tahun 1975, yang berbunyi: “Ada atau tidaknya kemampuan suami untuk menjamin keperluan istri-istri dan anak-anak, dengan memperhatikan: i. Surat keterangan mengenai penghasilan suami yang ditandatangani oleh bendahara tempat kerja; ii. Surat keterangan pajak penghasilan; iii. Surat keterangan lain yang dapat diterima Pengadilan.”

Selanjutnya mengenai jaminan perlakuan adil seorang suami terhadap istri-istrinya dan anak-anaknya, dipertegas dalam Pasal 41 huruf d PP No. 9 Tahun 1975, yang berbunyi: “ada atau tidak adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap istri-istri dan

⁴³ Misda Deni, Asmuni, dan T. Erwinsyahbana, “Perlindungan Hukum dan Hak Waris Istri Kedua dalam Perkawinan Poligami Tanpa Izin”, *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences* No. 3 Vol. 2, Mahesa Research Institute, 2018, hlm. 637.

⁴⁴ *Ibid.*

anak-anak mereka dengan pernyataan atau janji dari suami yang dibuat dalam bentuk yang ditetapkan untuk itu.”

Terjadinya perkawinan melahirkan persoalan baru mengenai harta kekayaan dalam suatu perkawinan. Harta kekayaan dalam perkawinan dibedakan menjadi harta bersama dan harta bawaan. Harta bersama merupakan harta yang didapatkan pada masa perkawinan berlangsung. Ikatan perkawinan mengakibatkan percampuran harta yang didapatkan pada masa perkawinan. Dalam Pasal 35 Ayat (1) UUP yang berbunyi: “Harta benda yang diperoleh selama perkawinan menjadi harta bersama.” Dengan demikian apabila suatu perkawinan putus karena perceraian atau kematian salah satu pihak maka harta bersama tersebut hapus dan harus dibagi berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Selain harta bersama terdapat harta kekayaan lain dalam perkawinan yaitu harta bawaan. Dalam Pasal 35 Ayat (2) UUP menjelaskan mengenai pengertian harta bawaan: “Harta bawaan adalah harta bawaan dari masing-masing suami dan istri dan harta benda yang diperoleh masing-masing sebagai hadiah atau warisan. Harta tersebut di bawah penguasaan masing-masing sepanjang para pihak tidak menentukan lain.” Selain itu, pada Pasal 65 UUP menjelaskan mengenai ketentuan harta bersama dalam perkawinan poligami yaitu:

1. Suami wajib memberi jaminan hidup yang sama kepada semua istri dan anaknya.
2. Istri yang kedua dan seterusnya tidak mempunyai hak atas harta bersama yang telah ada sebelum perkawinan dengan istri kedua atau berikutnya itu terjadi.
3. Semua isteri mempunyai hak yang sama atas harta bersama yang terjadi sejak perkawinannya masing-masing.

Dapat dikatakan pembagian harta bersama dalam perkawinan poligami berdasarkan UUP adalah kedudukan istri kedua, ketiga, dan keempat tidak memiliki hak atas harta bersama dari perkawinan pertama, istri pertama, ketiga dan keempat tidak memiliki hak atas harta bersama perkawinan kedua, istri pertama, kedua, dan keempat tidak memiliki hak atas harta bersama perkawinan ketiga, dan istri pertama tidak memiliki hak atas harta bersama dalam perkawinan kedua, ketiga, dan keempat. Selain ketentuan di atas, Mahkamah Agung RI dengan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: KMA/032/SK/IV/2006 tanggal 4 April 2006 memberlakukan Buku II tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan, yang salah satu isinya mengatur mengenai harta bersama dalam perkawinan poligami, antara lain:

1. Pada saat permohonan izin poligami, suami wajib pula mengajukan permohonan penetapan harta bersama dengan istri sebelumnya, atau harta bersama dengan istri-istri sebelumnya. Dalam hal suami tidak mengajukan permohonan penetapan harta bersama yang digabung dengan permohonan izin poligami, istri atau istri-istrinya dapat mengajukan rekonvensi penetapan harta bersama.
2. Dalam hal suami tidak mengajukan permohonan penetapan harta bersama yang digabungkan dengan permohonan izin poligami sedangkan istri terdahulu tidak mengajukan rekonvensi penetapan harta bersama dalam perkara permohonan izin poligami, maka permohonan penetapan izin poligami harus dinyatakan tidak dapat diterima.

3. Harta yang diperoleh oleh suami selama dalam ikatan perkawinan dengan istri pertama, merupakan harta bersama milik suami dan istri pertama. Sedangkan harta yang diperoleh suami selama dalam ikatan perkawinan dengan istri kedua dan selama itu pula suami masih terikat perkawinan dengan istri pertama, maka harta tersebut merupakan harta bersama milik suami istri, istri pertama dan istri kedua. Demikian pula halnya sama dengan perkawinan kedua apabila suami melakukan perkawinan dengan istri ketiga dan keempat.
4. Ketentuan harta bersama di atas tidak berlaku atas harta yang diperuntukkan terhadap istri kedua, ketiga dan keempat (seperti rumah, perabotan rumah dan pakaian) sepanjang harta yang diperuntukkan istri kedua, ketiga dan keempat tidak melebihi $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari harta bersama yang diperoleh dengan istri kedua, ketiga dan keempat.
5. Bila terjadi pembagian harta bersama bagi suami yang mempunyai istri lebih dari satu orang karena kematian atau perceraian, cara perhitungannya adalah sebagai berikut : Untuk istri pertama $\frac{1}{2}$ dari harta bersama dengan suami yang diperoleh selama perkawinan, ditambah $\frac{1}{3}$ dari harta bersama yang diperoleh suami bersama dengan istri pertama dan istri kedua, ditambah $\frac{1}{4}$ dari harta bersama yang diperoleh suami bersama dengan istri ketiga, istri kedua dan istri pertama, ditambah $\frac{1}{5}$ dari harta bersama yang diperoleh suami bersama istri keempat, ketiga, kedua dan pertama.
6. Harta yang diperoleh oleh istri pertama, kedua, ketiga dan keempat merupakan harta bersama dengan suaminya, kecuali yang diperoleh suami/istri dari hadiah atau warisan.

Berdasarkan ketentuan di atas maka pada saat pengajuan izin poligami ke Pengadilan Agama, suami wajib pula mengajukan permohonan penetapan harta bersama dengan istri sebelumnya, dalam hal suami tidak mengajukan permohonan penetapan harta bersama yang digabung dengan permohonan izin poligami, istri atau istri-istrinya dapat mengajukan rekonvensi penetapan harta bersama. Selain itu terdapat ketentuan mengenai harta bersama dalam perkawinan poligami yang terdapat dalam Pasal 94 KHI, yang berbunyi: "(1) Harta bersama dari perkawinan seorang suami yang mempunyai istri lebih dari seorang, masing-masing terpisah dan berdiri sendiri. (2) Pemilikan harta bersama dari perkawinan seorang suami yang mempunyai istri lebih dari seorang sebagaimana tersebut ayat (1), dihitung pada saat berlangsungnya akad perkawinan yang kedua, ketiga atau keempat."

Berdasarkan rumusan di atas jelas bahwa harta bersama dalam perkawinan poligami harus terpisah dan berdiri sendiri-sendiri. Pembagian harta bersama dalam tiap perkawinan dilakukan dengan penghitungan harta bersama yang didapatkan pada perkawinan sebelumnya pada saat berlangsungnya akad perkawinan yang kedua, ketiga, dan keempat. Adanya pembagian harta bersama ini bertujuan untuk menghindari terjadinya percampuran harta bersama yang dapat berakibat sengketa jika terjadi perbuatan hukum atas harta bersama tersebut. Jelas bahwa harta bersama dalam perkawinan poligami berdiri sendiri-sendiri

Adanya harta bersama dan harta bawaan mengakibatkan perbuatan hukum yang akan dilakukan atas harta bersama suami istri tersebut memerlukan persetujuan kedua belah pihak. Harta bersama isinya adalah semua hasil usaha dan pendapatan suami dan istri sepanjang perkawinan maka mengenai pengurusan dan penguasaannya merupakan tanggung jawab suami istri.⁴⁵ Menurut Pasal 36 UUP yang menjelaskan bahwa: "(1) Mengenai harta bersama, suami atau istri dapat bertindak atas persetujuan kedua belah pihak; (2) Mengenai harta bawaan masing-masing, suami dan istri mempunyai hak sepenuhnya untuk melakukan perbuatan hukum mengenai harta bendanya." Berdasarkan rumusan tersebut, dapat dikatakan bahwa segala perbuatan hukum terhadap harta bersama yang dilakukan oleh suami atau istri harus berdasarkan persetujuan istri atau suami, atau dapat dikatakan perbuatan hukum terhadap harta bersama dapat dilakukan apabila terdapat persetujuan kedua belah pihak. Kewenangan atas harta bersama jelas berada pada pihak suami dan istri. Perlunya persetujuan kedua belah pihak karena kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum atas harta bersama terdapat pada suami dan istri. Sedangkan untuk harta bawaan, suami atau istri berhak sepenuhnya untuk melakukan perbuatan hukum terhadap harta bawaannya, karena kewenangan atas harta bawaan terdapat pada masing-masing yaitu suami dan istri, misalnya harta warisan atau hadiah. Terhadap harta bawaan tersebut masing-masing suami istri mempunyai hak sepenuhnya untuk melakukan perbuatan hukum atas harta bawaannya tanpa izin, kuasa atau bantuan dari pihak lain.⁴⁶ Sedangkan menurut Pasal 92 KHI menyebutkan bahwa: "Suami atau istri tanpa persetujuan pihak lain tidak diperbolehkan menjual atau memindahkan harta bersama." Dapat disimpulkan bahwa semua perbuatan hukum yang dilakukan atas harta bersama harus ada persetujuan pihak suami dan istri atau dapat dilakukan atas persetujuan kedua belah pihak. Perbuatan hukum yang dimaksud adalah tindakan hukum yang sifatnya penting seperti mengalihkan atau membeli benda tetap maka persetujuan atas tindakan hukum suami atau istri harus diberikan secara tegas.⁴⁷ Dalam praktiknya pengikatan jaminan hak tanggungan oleh suami yang objeknya adalah harta bersama, pengikatannya harus dengan persetujuan istri. Persetujuan istri biasanya diwujudkan dengan istri ikut menandatangani dalam perjanjian pemberian hak tanggungan atau memberikan kuasa membebaskan hak tanggungan kepada suami. perbuatan hukum yang dimaksud yaitu menyewakan, menggadaikan, menghibahkan, mengagunkan ke bank.

Pada dasarnya undang-undang yang berlaku telah memberikan perlindungan hukum terhadap istri-istri yang berada pada perkawinan poligami dari segi hak dan harta bersama, ketentuan mengenai harta bersama terdapat pada UUP dan sebagai aturan pelengkap yang menjadi pedoman bagi hakim di lembaga peradilan agama adalah KHI. Namun terkadang ketentuan mengenai harta bersama dalam perkawinan poligami tidak melindungi hak-hak dari istri kedua, hal ini terdapat pada Putusan Pengadilan Agama pada Pengadilan Agama Sukoharjo Nomor 1098/Pdt.G/2019/PA. Skh. Dalam kasus ini harta bersama perkawinan kedua dijadikan atau diikat jaminan hak tanggungan oleh seorang suami tanpa persetujuan istri kedua namun dengan persetujuan istri pertama. Hal ini

⁴⁵ J. Andy Hartanto, *Hukum Harta Kekayaan Perkawinan...Op.Cit.*, hlm. 142.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 25.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 138.

seharusnya tidak terjadi karena pada dasarnya kedudukan harta bersama dalam perkawinan poligami sudah jelas, bahwa pembagian harta bersama dalam tiap perkawinan dilakukan dengan penghitungan harta bersama yang di dapatkan pada perkawinan sebelumnya pada saat berlangsungnya akad perkawinan yang kedua. Jelas bahwa harta yang di dapatkan pada saat masa perkawinan kedua maka harta tersebut merupakan hak dari suami dan istri keduanya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa harta bersama pada perkawinan kedua, yang berwenang untuk melakukan perbuatan hukum atau memberi persetujuan adalah istri kedua, karena kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum atas harta bersama berada pada pihak suami dan istri kedua walaupun yang mencari harta tersebut adalah salah satu pihak saja. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 91 Ayat (4) KHI yang menjelaskan bahwa: "Harta bersama dapat dijadikan sebagai barang jaminan oleh salah satu pihak atas persetujuan pihak lainnya." Dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang telah memberikan ketentuan mengenai perlindungan hukum bagi istri kedua atas harta bersamanya pada perkawinan kedua. Peraturan ini terdapat pada Pasal 65 UUP yaitu harta bersama dalam perkawinan poligami berdiri sendiri-sendiri dan terpisah. Harta bersama yang terpisah ini dikuatkan dengan adanya penetapan harta bersama dengan istri sebelumnya. Penetapan harta bersama yaitu pada saat permohonan izin poligami, suami wajib pula mengajukan permohonan penetapan harta bersama dengan istri sebelumnya, atau harta bersama dengan istri-istri sebelumnya. Dalam hal suami tidak mengajukan permohonan penetapan harta bersama yang digabung dengan permohonan izin poligami, istri atau istri-istrinya dapat mengajukan rekonvensi penetapan harta bersama.⁴⁸ Harta yang diperoleh oleh suami selama dalam ikatan perkawinan dengan istri pertama, merupakan harta bersama milik suami dan istri pertama. Sedangkan harta yang diperoleh suami selama dalam ikatan perkawinan dengan istri kedua dan terdapat penetapan harta bersama maka harta tersebut merupakan harta bersama milik suami dan istri kedua. Kedudukan harta bersama dalam perkawinan poligami sudah jelas antara harta bersama dengan istri pertama dan kedua, sehingga mengenai kewenangan melakukan perbuatan hukum juga sudah jelas berada di mana, apabila harta tersebut merupakan harta bersama dengan istri pertama maka yang berwenang melakukan perbuatan hukum adalah suami dan istri pertama, sedangkan apabila harta bersama di dapatkan pada masa perkawinan kedua maka yang berwenang melakukan perbuatan hukum atas harta tersebut adalah suami dan istri kedua. Namun dalam penerapannya hal ini tidak terjadi pada kasus di Sukoharjo yaitu pada Putusan Pengadilan Agama pada Pengadilan Agama Sukoharjo Nomor 1098/Pdt.G/2019/PA. Skh., harta bersama dengan istri kedua dapat diikat dengan jaminan hak tanggungan dengan persetujuan istri kedua, namun dengan persetujuan istri pertama. Dalam pertimbangan hukumnya, menurut majelis hakim istri pertama yang dimintai persetujuan bukanlah termasuk dalam subjek perjanjian pengikatan jaminan hak tanggungan, sehingga perjanjian itu tidak dinyatakan cacat formil jika tidak menjadikan istri keduanya sebagai pihak dalam perjanjian.

⁴⁸ Mahkamah Agung RI, *Buku II: Pedoman Pelaksanaan...Op.Cit.*, hlm. 147.

Penutup

Berdasarkan pemaparan di atas maka dapat disimpulkan bahwa, keabsahan suatu perjanjian harus memenuhi keempat syarat sahnya perjanjian yang terdapat pada Pasal 1320 KUH Perdata. Suatu perjanjian yang tidak memenuhi syarat subjektif memberikan kemungkinan untuk dibatalkan oleh salah satu pihak yang tidak cakap atau pihak yang berkepentingan. Pembatalan bertujuan untuk melindungi hak-hak pihak yang tidak cakap dan pihak lain yaitu pihak ketiga. Apabila suatu perjanjian dibuat oleh seseorang yang tidak berwenang maka syarat subjektifnya tidak terpenuhi karena kecakapan para pihaknya tidak terpenuhi. Pengikatan hak tanggungan terhadap harta bersama yang hanya dilakukan oleh suami tanpa persetujuan istri dapat dikatakan tidak memenuhi syarat kecakapan para pihak, karena pihak pemberi hak tanggungan tidak berwenang yang mengakibatkan perjanjian tersebut dapat dibatalkan. Karena kewenangan atas harta bersama berada pada suami dan istri, hal ini diatur pada Pasal 36 Ayat (1) UUP, sehingga pengikatan hak tanggungan terhadap harta bersama tanpa adanya persetujuan istri dianggap tidak sah karena pihak suami yang melakukan perjanjian bukanlah pihak yang berwenang. Pihak suami tidak berwenang karena tidak memenuhi syarat kecakapan para pihak.

Peraturan perundang-undangan telah memberikan perlindungan hukum bagi istri kedua atas harta bersama. Ketentuan mengenai perlindungan hukum ini diatur dalam Pasal 65 UUP dan pada Pasal 94 KHI. Dalam pasal tersebut jelas membagi kedudukan harta bersama dalam perkawinan poligami yaitu harta bersama dengan istri pertama, harta bersama dengan istri kedua, harta bersama dengan istri ketiga atau keempat. Kejelasan mengenai kedudukan harta bersama tersebut menjadikan kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum menjadi lebih jelas antara istri pertama dan kedua. Apabila harta tersebut merupakan harta bersama perkawinan kedua maka yang berhak adalah suami dan istri kedua. Namun pada faktanya UUP mengenai harta bersama dalam perkawinan poligami belum memberikan perlindungan sepenuhnya bagi masyarakat, salah satunya yang terjadi yaitu adanya pengikatan jaminan hak tanggungan harta bersama perkawinan kedua tanpa adanya persetujuan istri kedua. Sehingga membuat ketentuan pada Pasal 36 Ayat (1) yaitu mengenai harta bersama, suami atau istri dapat bertindak atas persetujuan kedua belah pihak. Peraturan ini belum melindungi hak-hak istri kedua mengenai harta bersama. Setelah penulis melakukan penelitian ini, maka penulis mengajukan saran-saran sebagai berikut:

1. Kepada bank harus berhati-hati dalam penyaluran kredit atau pembiayaan Syariah dengan agunan atau jaminan hak tanggungan, dengan melakukan survey lebih teliti terhadap calon debitur untuk menentukan pihak yang wajib diikutsertakan dalam perjanjian kredit sebagai salah satu persyaratan prosedural bank dalam rangka penerapan manajemen risiko oleh bank, sehingga nantinya tidak ada pihak yang dirugikan.
2. Kepada PPAT harus lebih berhati-hati dalam membuat perjanjian pemberian hak tanggungan yang kemudian dituangkan dalam Akta Pembebanan Hak Tanggungan, dengan melakukan survey lebih teliti terhadap status kepemilikan objek hak

tanggung untuk menentukan pihak diikutsertakan dalam perjanjian dan pihak yang berwenang memberikan hak tanggungan.

Daftar Pustaka

Buku

- Ahmadi Miru dan Sakka Pati, *Hukum Perikatan Penjelasan Makna Pasal 1233 sampai 1456 BW*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Djoko Prakoso dan I Ketut Murtika, *Azas-Azas Hukum Perkawinan di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Endang Sumiarni, *Kedudukan Suami Istri dalam Hukum Perkawinan*, Wonderful Publishing Company, Yogyakarta, 2004.
- Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Indonesia: menurut Perundangan, Hukum Adat, Hukum agama*, Mandar Maju, Bandung, 1990.
- I Ketut Oka Setiawan, *Hukum Perikatan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.
- J. Andy Hartanto, *Hukum Harta Kekayaan Perkawinan (Menurut "Burgerlijk Wetboek" dan Undang-Undang Perkawinan)*, Laksbang Grafika, Yogyakarta, 2012.
- J. Satrio, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- _____, *Hukum Perikatan, Perikatan yang Lahir dari Perjanjian: Buku 1*, Cetakan 2, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- _____, *Hukum Perjanjian (Perjanjian Pada Umumnya)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992.
- Jonaedi efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Edisi 1, Cet. 2, Prenamedia Group, Depok, 2018.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak Tanggungan*, Kencana, Jakarta, 2005.
- _____, *Seri Hukum Perikatan: Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*, PT RajaGrafindo Persada, 2003.
- M. Anshary, *Harta Bersama Perkawinan dan Permasalahannya*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2016
- M. Khoidin, *Hukum Jaminan: Hak-Hak Jaminan, Hak Tanggungan, dan Eksekusi Hak Tanggungan*, Laksbang Yustitia Surabaya, Surabaya, 2017.
- Mahkamah Agung RI, *Buku II: Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama*, 2013.
- Munir Fuady, *Hukum Jaminan Utang*, Erlangga, Jakarta, 2013.
- _____, *Konsep Hukum Perdata*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.
- Rachmadi Usman, *Hukum Jaminan Keperdataan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Riky Rustam, *Hukum Jaminan*, UII Press, Yogyakarta, 2017.
- Subekti, *Hukum Perjanjian Cet. 16*, PT Intermedia, Jakarta, 1996.
- Zaeni Asyhadie dan Rahma Kusumawati, *Hukum Jaminan Di Indonesia: Kajian Berdasarkan Hukum Nasional dan Prinsip Ekonomi Syariah*, Rajawali Pers, Depok, 2018.

Jurnal

- Adeliana Kartika Putri, "Derden *verzet* Terhadap Eksekusi Hak Tanggungan Oleh Istri Sah", *DiH Jurnal Ilmu Hukum* Volume 14 Nomor 27, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, 2018.

Misda Deni, Asmuni, dan T. Erwinsyahbana, "Perlindungan Hukum dan Hak Waris Istri Kedua dalam Perkawinan Poligami Tanpa Izin", *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences* No. 3 Vol. 2, Mahesa Research Institute, 2018.

Peraturan Perundang-undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1966 tentang Hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998

Putusan Pengadilan/ Risalah Sidang/ Putusan Badan Internasional

Putusan Pengadilan Agama pada Pengadilan Agama Sukoharjo Nomor 1098/Pdt.G/2019/PA. Skh.

Pembatalan Akta Jual Beli Hak Atas Tanah yang Dibuat Dihadapan PPAT Kabupaten Cirebon (Studi Putusan No.22/Pdt.G/2016/Pn.Sbr)

Fathurrachman Alfathan¹, Pandam Nurwulan²

Abstract

This study aims to find out the cancellation of the deed of sale and purchase of land rights that was canceled by the judge in the source District court No. 22/Pdt.G/2016/Pn.Sbr because of a dispute on the object of the agreement. The problem examined in this study First: How is the responsibility of PPAT with the cancellation of the Deed of Sale and Purchase of Land Rights No.332/2012, Second: What becomes the legal reasoning of judges on the cancellation of deed of sale and purchase of land rights in the decision No. 22/Pdt.G/2016/Pn.Sbr. This type of research is normative, namely a process to determine a rule of law, legal principles, and legal doctrine, with a statutory and conceptual approach and qualitative analysis. The results showed that First: PPAT's responsibility for the deed of sale and purchase that is declared null and void is formally responsible and subject to what the judge decides and sanctions may be given to ppat if it can be proven ppat error in the form of civil, criminal, and administrative sanctions. Second: Legal reasoning judge in this ruling based on article 1321 of the Civil Code that the word agreed is invalid if given error or obtained by coercion or fraud, then Article 1335 of the Civil Code that agreements made with a false and prohibited cause have no legal force and based on customary law the transfer of land rights must be light and cash. It is expected to PPAT to remain guided by existing regulations to make a deed of sale and purchase because the authentic deed made will affect legal certainty and reduce the occurrence of disputes.

Keywords: *Cancellation of Deed, Buying and selling rights to land.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Pembatalan akta jual beli hak atas tanah yang dibatalkan oleh hakim di pengadilan Negeri sumber No 22/Pdt.G/2016/Pn.Sbr karena adanya suatu sengketa pada objek perjanjian tersebut. Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini *Pertama:* Bagaimana tanggung jawab PPAT dengan dibatalnya Akta jual beli Hak Atas Tanah No.332/2012, *Kedua :* Apa yang menjadi legal reasoning hakim pada pembatalan akta jual beli hak atas tanah dalam putusan No 22/Pdt.G/2016/Pn.Sbr. Jenis Penelitian ini adalah normatif, yaitu suatu proses untuk menentukan suatu aturan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin hukum, dengan pendekatan Perundang-undangan dan konseptual serta dianalisa secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *Pertama:* Tanggung jawab PPAT terhadap akta jual beli yang dinyatakan batal demi hukum adalah bertanggung jawab secara formal dan tunduk pada apa yang diputuskan hakim dan sanksi dapat saja diberikan kepada PPAT jika dapat dibuktikan kesalahan PPAT baik berupa sanksi Perdata, pidana, dan administratif. *Kedua:* Legal reasoning Hakim pada putusan ini berdasarkan pada pasal 1321 KUHPerdata bahwa kata sepakat tidak sah apabila diberikan kekhilafan atau diperoleh dengan paksaan ataupun penipuan, kemudian Pasal 1335 KUHPerdata bahwa perjanjian yang dibuat dengan suatu sebab yang palsu dan terlarang tidak mempunyai kekuatan hukum dan berdasarkan Hukum adat pemindahan hak atas tanah harus bersifat terang dan tunai. Diharapkan kepada PPAT untuk tetap berpedoman pada peraturan yang ada untuk membuat akta jual beli karena akta otentik yang dibuat akan mempengaruhi kepastian hukum dan mengurangi timbulnya sengketa.

Kata kunci: *Pembatalan Akta, Jual Hak Atas Tanah.*

Pendahuluan

Berdasarkan pasal 37 Peraturan pemerintah No 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, akta jual beli merupakan bukti sah bahwa hak atas tanah dan bangunan sudah beralih kepada pihak lain. Akta jual beli dibuat Dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) atau Camat untuk daerah tertentu yang masih jarang terdapat PPAT. Secara Hukum, peralihan hak atas tanah dan bangunan tidak bisa dilakukan dibawah tangan.

¹ Fathurrachman Alfathan, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jl. Taman Siswa No.158 Yogyakarta, Email: 17410392@students.uui.ac.id

² Pandam Nurwulan, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Jl. Taman Siswa No.158 Yogyakarta, Email: 974100471@uui.ac.id

Dalam pasal 1457,1458 dan 1459 KUHPerdota menyatakan bahwa jual beli tanah adalah suatu perjanjian dimana satu pihak mengikatkan dirinya untuk menyerahkan tanah dan pihak lainnya untuk membayar harga yang telah ditentukan. Pada saat kedua belah pihak telah mencapai kata sepakat, maka jual beli dianggap terjadi, walaupun jual beli tersebut dianggap telah terjadi, namun hak atas tanah belum beralih kepada pihak pembeli. Agar hak atas tanah beralih dari pihak penjual kepada pihak pembeli maka diperlukan suatu perbuatan hukum yaitu berupa penyerahan yuridis (balik nama). Penyerahan yuridis ini bertujuan untuk mengukuhkan hak-hak pembeli sebagai pemilik tanah yang baru.

Dalam praktiknya jual beli tanah sering kali pihak penjual menggunakan prosedur jual beli dengan melakukan pemindahan hak atas tanah berdasarkan perjanjian pengikatan jual beli (PPJB). Secara hukum hak atas tanah tersebut telah beralih kepada pembeli meskipun tanah tersebut belum disertifikasikan. Berdasarkan surat edaran Mahkamah Agung No.4 Tahun 2016 Tentang pemberlakuan rumusan hasil rapat pleno Kamar Mahkamah Agung tahun 2016 sebagai pedoman pelaksanaan tugas bagi pengadilan (SEMA 4/2016) angka 7 berbunyi sebagai berikut: “peralihan Hak atas tanah berdasarkan perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) secara Hukum terjadi jika pembeli telah membayar lunas harga tanah serta telah menguasai objek jual beli dan dilakukan dengan itikad baik.”

Dalam kasus yang diteliti, bahwa persyaratan balik nama atau peralihan hak atas tanah ini sudah bisa dikatakan terpenuhi hanya saja saat penandatanganan akta jual beli yang dilakukan penggugat adalah akta kosong atau blanko akta jual beli kosong hanya ada kolom tanda tangan pihak. Dalam akta jual beli kosong tersebut tidak tertulis apapun isinya. Setelah penandatanganan dilakukan bahwa pihak penggugat tidak menyadari bahwa yang ditandatangani tersebut dikemudian hari menjadi akta jual beli hak atas tanah, yang berarti sudah menyepakati harga yang tertera dalam akta jual beli hak atas tanah dan bisa dialihkan hak atas tanah kepada pembeli atau pihak tergugat. Kasus ini diawali karena ketidaktahuan pihak penggugat terkait blanko kosong (akta jual beli) yang ditandatanganinya.

Pemilikan atas tanah dapat memberikan manfaat dan kegunaan dalam berbagai aspek kepada pemiliknya, baik dalam aspek kepada pemiliknya, baik dalam aspek ekonomi, sosial, termasuk dalam hubungannya dengan pembangunan dari aspek ekonomi, tentunya tanah dapat dimanfaatkan untuk pertanian, perkebunan, perkantoran sebagai tempat usaha, dapat dijadikan menimbulkan sengketa, sengketa dapat terjadi karena berbagai macam hal, sengketa tersebut dapat terjadi karena tidak dipenuhinya kewajiban masing-masing pihak ataupun karena terdapat cacat hukum dalam perjanjian kedua pihak ataupun masalah lainnya yang dapat menimbulkan sengketa. Sebelum berlakunya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), Hukum di Indonesia bersifat dualisme artinya selain diakui berlakunya hukum tanah adat yang bersumber dari hukum adat, diakui pula peraturan-peraturan mengenai tanah yang didasarkan atas hukum barat.

Tanah yang sudah didaftarkan harus memiliki bukti-bukti otentik yang tentunya dalam bentuk tertulis berupa akta-akta peralihan hak atas tanah yang Disahkan oleh pejabat pembuat akta tanah selanjutnya dipakai sebagai alas hak untuk mendaftarkan

peralihan hak atas tanahnya pada kantor pendaftaran tanah setempat. Bukti otentik tersebut dibuat dalam bentuk Sertipikat atas tanah. Dengan terbitnya Sertipikat tersebut maka secara yuridis, negara mengakui kepemilikan atas suatu tanah terhadap mereka yang sudah terdaftar dalam Sertipikat tanah. Permasalahan sering terjadi saat ini adalah banyak kasus yang meresahkan masyarakat akibat adanya Sertipikat tanah yang hilang, kemudian penipuan dan pembatalan perjanjian jual beli hak atas tanah. Kejadian-kejadian seperti ini masyarakat harus menghindari supaya dalam hak menguasai tanahnya tidak dalam kesulitan.

Terkuaknya kasus terhadap Gugatan pemegang Sertipikat oleh pemegang hak atas tanah memunculkan rasa tidak aman bagi pemegang Sertipikat. Seperti kasus yang terjadi di Indonesia dimana pembatalan jual beli tanah terjadi walaupun sudah mempunyai Sertipikat tanah dari berbagai permasalahan yang terjadi maka perlu sebagai pemegang hak atas tanah harus dilindungi dan harus mendapatkan kepastian hukum agar terhindar dari gangguan baik dari sesama maupun bentuk penguasaan lainnya seperti penguasaan ilegal ataupun dari penguasaan lainnya seperti yang dialami oleh Alm. Tn. Khalim brahim (Penggugat 1) dan Ny.Kasinah brahim (Penggugat 2) menggugat Masugiono terkait dengan perjanjian akta jual beli yang awalnya berupa blangko kosong sehingga akta yang dibuat oleh PPAT ini dibatalkan oleh pengadilan.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana tanggung jawab PPAT dengan dibatalkannya Akta jual beli Hak Atas Tanah No.332/2012?
2. Apa yang menjadi legal reasoning hakim pada pembatalan akta jual beli Hak Atas Tanah dalam putusan No.22/Pdt.G/2016?

Metode Penelitian

1. jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah penelitian Hukum normatif atau Penelitian Hukum doktrinal. Penelitian Hukum normatif adalah suatu proses untuk menentukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Pada penelitian jenis ini, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Penelitian hukum normatif ini didasarkan kepada bahan hukum primer dan sekunder yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan³.

2. pendekatan penelitian

Pendekatan yang digunakan untuk mengkaji yang akan diteliti adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan Konseptual. Alasan digunakannya pendekatan perundang-undangan dalam skripsi ini adalah menelaah semua

³ Soerjono Soekarto, pengantar penelitian hukum. (jakarta:UI Press, 1984), hal 20

undang-undang yang bersangkutan dengan masalah hukum yang sedang di tangani. Alasan digunakannya pendekatan konseptual adalah mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi di lapangan, guna mencari nilai kebenaran serta jalan keluar terbaik terhadap peristiwa hukum yang terjadi sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan. Kasus yang diteliti merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan tetap.

3. Objek penelitian

Objek pada penelitian ini fokus pada legal reasoning hakim pada pembatalan akta jual beli Hak Atas Tanah dan tanggung jawab PPAT dengan dibatalkannya Akta jual beli Hak Atas Tanah.

4. Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dengan penjelesaian sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yaitu Undang-undang No 5 Tahun 1960 Tentang peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Undang-undang No 2 Tahun 2014 tentang jabatan notaris, Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2016 sebagai perubahan Peraturan pemerintah No 37 Tahun 1998 Tentang peraturan jabatan pejabat Pembuat Akta Tanah, Peraturan pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, Peraturan menteri negara agraria/kepala badan pertanahan nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang ketentuan pelaksanaan peraturan pemerintah No 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara dan hak pengelolaan , Peraturan Kepala Badan Pertanahan nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2011 tentang pengelolaan pengkajian dan penanganan kasus pertanahan.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis seperti buku-buku, surat kabar, literatur, jurnal, dan makalah ilmiah yang berkaitan dengan pertanahan.

5. Pengumpulan bahan hukum

Penelitian yang dilakukan ini merupakan jenis penelitian normatif atau doktrinal, maka pengumpulan bahan hukum akan dilakukan dengan kegiatan studi pustaka, studi dokumen dan studi kasus Putusan Pengadilan dengan penjelesaian sebagai berikut:

- a. studi pustaka adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber yang berhubungan dengan pertanahan.
- b. Studi dokumen adalah dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional berupa peraturan perundang-undangan utamanya tentang Pembatalan akta jual beli tanah.
- c. studi putusan pengadilan adalah dengan mengkaji isi dari putusan pengadilan yang merupakan dasar terjadinya pembatalan akta jual beli tanah.

6. analisis bahan hukum

Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian ini akan dinalisis secara kualitatif, bahan yang dikumpulkan berupa peraturan-peraturan terkait yang didapat dari studi kepustakaan kemudian disusun secara sistematis dan selanjutnya dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas.

Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Kewenangan, Kewajiban Dan Larangan PPAT

Kewenangan atau kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada PPAT untuk membuat akta berkaitan dengan pemindahan Hak atas tanah, pemindahan hak milik atas satuan rumah susun, pembebanan hak atas tanah (APHT), dan surat kuasa membebaskan hak tanggungan (SKMHT). Dalam Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 1998 pada pasal 3 diatur mengenai kewenangan PPAT yaitu :

1. Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.
2. PPAT khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya.

Kewenangan PPAT Khusus hanya membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya. Akta yang dibuatnya adalah⁴ :

- a. Pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat, seperti pensertifikatan yang memerlukan adanya akta PPAT terlebih dahulu karena tanah yang bersangkutan belum atas nama pihak yang menguasainya.
- b. Pembuatan akta tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri.

Kewajiban lain yang harus dilaksanakan oleh PPAT ditentukan dalam Pasal 19 PP No. 37 Tahun 1998 yaitu dalam waktu 1 bulan setelah pengambilan sumpah jabatan yaitu menyampaikan alamat kantornya, contoh tanda tangan, contoh paraf, dan teraan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II, Ketua Pengadilan Negeri, dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT yang bersangkutan, melaksanakan jabatannya secara nyata. Lebih lanjut dalam Pasal 26 PP tersebut ditegaskan bahwa :

1. PPAT harus membuat satu buku daftar untuk semua akta yang dibuatnya.
2. Buku daftar akta PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diisi setiap hari kerja PPAT dan ditutup setiap akhir kerja dengan garis tinta yang diparaf oleh PPAT yang bersangkutan.

PPAT wajib mengirim laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya, yang diambil dari buku daftar akta PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kepala Kantor Pertanahan dan kantor-kantor lain sesuai ketentuan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang berlaku selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya.

⁴ Urip santoso, Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah.(jakarta:kencana,2011), hal 350

Setiap PPAT berlaku Kode Etik PPAT yang mengatur mengenai larangan dalam lingkup Jabatan PPAT. Pembuatan Akta jual beli Hak atas tanah yang tidak sesuai dengan harga transaksi yang sebenarnya melanggar BPN No 1 Tahun 2006 dan kode Etik PPAT, karena ketidakbenaran data yang ditulis dalam akta. Sesuai dengan pasal 55 Perka BPN No 1 Tahun 2006, PPAT bertanggung jawab secara pribadi atas pelaksanaan tugas dan jabatannya dalam setiap pembuatan akta.

Sanksi bagi PPAT yang melanggar ketentuan tersebut, ada pembinaan dan pengawasan serta penegakan aturan hukum melalui pemberian sanksi terhadap PPAT diatur Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 2 Tahun 2018 tentang pembinaan dan pengawasan PPAT, yang menggantikan ketentuan sanksi bagi PPAT pada perka BPN No 1 Tahun 2006.⁵ Pemberian sanksi yang dikenakan terhadap PPAT yang melakukan Pelanggaran dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat, atau pemberhentian dengan tidak hormat. Dijelaskan bahwa PPAT yang memberikan keterangan yang tidak benar di dalam akta yang mengakibatkan sengketa atau konflik pertanahan dapat diberhentikan dengan tidak hormat. Bagi PPAT yang melakukan pengisian blanko akta dalam rangka pembuatan akta PPAT, namun tidak dilakukan sesuai dengan kejadian, status, dan data yang benar tidak didukung dengan dokumen sesuai peraturan perundang-undangan dapat diberhentikan sementara paling lama 1 tahun.

Sanksi Yang dapat dikenakan terhadap PPAT ditetapkan dalam Pasal 6 ayat (1) Kode Etik PPAT, yaitu bagi anggota yang melakukan pelanggaran kode etik PPAT yang dikenai sanksi berupa teguran, peringatan, pemecatan sementara dari keanggotaan ikatan PPAT, pemecatan dari keanggotaan Ikatan PPAT, pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan Ikatan PPAT. Penjatuhan sanksi-sanksi terhadap Anggota Ikatan PPAT yang Melakukan pelanggaran disesuaikan dengan frekuensi dan kualitas pelanggaran yang dilakukan anggota Ikatan PPAT tersebut.⁶

Tanggung Jawab PPAT Pada Akta Jual Beli Yang Dibatalkan

PPAT di dalam melaksanakan tugas dan jabatannya sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik dibenahi tanggung jawab atas perbuatannya. Tanggung jawab tersebut adalah sebagai kesediannya untuk melaksanakan kewajibannya yang meliputi kebenaran materiil atas akta yang dibuatnya. PPAT bertanggung jawab atas kelalaian dan kesalahan isi akta yang dibuat di hadapannya, melainkan PPAT hanya bertanggung jawab terhadap bentuk formal akta otentik seperti yang telah diatur oleh Undang-Undang. Tanggung jawab yang berkaitan dengan kebenaran materiil yaitu antara lain :⁷

1. Tanggung jawab PPAT secara perdata terhadap kebenaran materiil terhadap akta yang dibuatnya. Konstruksi yuridis yang digunakan dalam tanggung jawab perdata terhadap kebenaran materiil terhadap akta yang dibuat adalah konstruksi perbuatan melawan hukum.

⁵ Indonesia, *peraturan menteri Agraria dan Tata ruang/Badan Pertanahan Nasional* No 2 Tahun 2018, Pasal 53

⁶ Indonesia, *Kode etik PPAT*, Pasal 6 ayat (2)

⁷ Abdul Ghofur Anshori, *lembaga kenotariatan indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2009, Hal.16

2. Tanggung jawab PPAT secara pidana terhadap kebenaran materiil dalam akta yang dibuatnya. Mengenai ketentuan pidana tidak diatur di dalam Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, namun melakukan perbuatan pidana yang melanggar hukum. Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya mengatur sanksi atas pelanggaran yang dilakukan dan sanksi tersebut dapat berupa akta yang dibuat oleh PPAT tidak memiliki kekuatan otentik atau hanya memiliki kekuatan sebagai akta dibawah tangan atau malah akta tersebut dibatalkan secara hukum oleh Pengadilan.

Tanggung jawab Profesi PPAT dapat dikategorikan menjadi 2 (dua) hal, yaitu Tanggung jawab etik dan Tanggung jawab hukum, tanggung jawab hukum ini dapat di bedakan menjadi 3 (tiga) macam yaitu, tanggung jawab secara Hukum perdata, Hukum pidana, dan Hukum Administratif. Terdapat dua teori yang melandasi hal tersebut, yaitu teori *fautes personalles* dan *fautes de service*.

- a. Teori *Fautes personalles* yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga di bebaskan kepada pejabat yang karena tindakanya itu telah menimbulkan kerugian, menurut teori ini beban tanggung jawab ini ditujukan pada manusia selaku pribadi.
- b. Teori *fautes de service* yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga di bebaskan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan, pendapat teori ini tanggung jawab di bebaskan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu di sesuaikan apakah kesalahan yang dilakukan merupakan kesalahan berat atau kesalahan ringan. Dan dua kesalahan tersebut berimplikasi pada tanggung jawab yang harus di tanggung.

Tanggung Jawab PPAT Secara Perdata

bahwa sebagai akibat dari adanya kesalahan karena kesengajaan maupun kelalaian berupa kurang hati-hatian, ketidakcermatan dan ketidaktelitian dalam pelaksanaan kewajiban hukum bagi PPAT dalam pembuatan akta jual beli tanah, sehingga menyebabkan pelaksanaan hak subjektif seorang menjadi terganggu, apabila menimbulkan suatu kerugian bagi para pihak, maka PPAT bersangkutan harus bertanggung jawab untuk mengganti kerugian yang diderita oleh para pihak tersebut dalam bentuk penggantian biaya, ganti rugi dan bunga. Penentuan bahwa akta tersebut terdegradasi menjadi akta dibawah tangan maupun dinyatakan batal dan/atau batal demi hukum, dan menjadi suatu delik perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian, harus didasari dengan adanya suatu putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, sehingga apabila ada pihak-pihak yang menuduh atau menilai, bahwa akta PPAT tersebut palsu atau tidak benar karena telah terjadi penyimpangan terhadap syarat materil dan formil dari prosedur pembuatan akta PPAT (aspek formal), maka pihak tersebut harus membuktikan tuduhan atau penilaian sendiri melalui proses hukum gugatan perdata bukan dengan cara mengadukan PPAT kepada pihak kepolisian.

Konstruksi yuridis yang digunakan dalam tanggung jawab perdata terhadap kebenaran materil terhadap akta yang dibuat oleh PPAT adalah perbuatan melawan hukum (Pasal 1365 KUH Perdata). Apa yang disebut dengan perbuatan melawan hukum memiliki sifat aktif maupun pasif. Aktif dalam artian melakukan suatu perbuatan yang

menimbulkan kerugian pada pihak lain, maka dengan demikian perbuatan melawan hukum merupakan suatu perbuatan yang aktif. Pasif dalam artian tidak melakukan suatu perbuatan tertentu atau suatu keharusan, maka pihak lain dapat menderita suatu kerugian. Unsur dari perbuatan melawan hukum ini meliputi adanya suatu perbuatan melawan hukum, adanya kesalahan dan adanya kerugian yang ditimbulkan.

Sebagaimana perkembangan lembaga perbuatan melawan kontemporer, maka apa yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum adalah perbuatan melawan hukum dalam arti luas. Secara lebih rinci, perbuatan melawan hukum adalah apabila :

1. Melanggar hak orang lain;
2. Bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku;
3. Bertentangan dengan kesusilaan;
4. Bertentangan dengan kepatutan dalam memperhatikan kepentingan diri dan harta orang lain dalam pergaulan hidup sehari-hari.

Penjelasan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menunjukkan bahwa PPAT hanya sekedar bertanggung jawab terhadap formalitas dari suatu akta otentik dan tidak terhadap materi akta otentik tersebut. Hal ini mewajibkan PPAT untuk bersikap netral dan tidak memihak serta memberikan semacam nasihat hukum bagi klien yang meminta petunjuk hukum pada PPAT yang bersangkutan. Sejalan dengan hal tersebut, maka PPAT dapat dipertanggung jawabkan atas kebenaran materil suatu akta bila nasihat hukum yang diberikannya ternyata dikemudian hari merupakan suatu yang keliru. Melalui konstruksi penjelasan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa PPAT dapat dimintai pertanggung jawaban atas kebenaran materil suatu akta yang dibuatnya bila ternyata PPAT tersebut tidak memberikan akses mengenai suatu hukum tertentu yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya sehingga salah satu pihak merasa tertipu atas ketidaktahuannya.

Tanggung Jawab PPAT Secara Pidana

Seorang PPAT tidak bisa dimintai pertanggungjawaban pidana atas akta yang dibuatnya apabila PPAT bersangkutan telah melakukan tugasnya sesuai dengan prosedur sebagaimana yang diatur dalam peraturan Perundang-Undangan yang terkait. Hal ini dilegitimasi dalam Pasal 266 KUHP, dimana seorang PPAT tidak bisa dikenakan pidana atas dasar Pasal 266 KUHP ini apabila telah menjalankan tugasnya dengan benar. Pada Pasal 266 KUHP menunjukkan bahwa posisi seorang PPAT adalah orang yang disuruh (manus ministra) dan dalam hukum pidana orang yang disuruh tidak bisa diminta pertanggungjawaban pidana atas perbuatannya. Di sisi lain seorang PPAT dapat diminta pertanggung jawaban atas akta yang dibuat berdasarkan Pasal 263 dan 264 KUHP jika :

1. Notaris/PPAT mengetahui bahwa pada saat orang yang menghadap kepadanya untuk membuat akta otentik, baik berupa perikatan untuk jual beli atau perikatan lainnya, orang tersebut tidak bisa memenuhi syarat-syarat sahnya suatu perikatan berdasarkan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Namun Notaris/PPAT tidak mengindahkan syarat-syarat sahnya perikatan tersebut dan tetap membuat akta sesuai yang diminta oleh para penghadap.
2. Notaris/PPAT tidak mengindahkan dan tetap saja membuat suatu akta otentik padahal ia mengetahui bahwa pada saat orang yang menghadap kepadanya untuk

membuat akta otentik tersebut, telah memberikan keterangan-keterangan tidak benar untuk dicantumkan di dalam akta tersebut.

Untuk menghindari terjerat didakwa melakukan suatu tindak pidana Pasal 266 ayat (1) KUHP, baiknya sejak awal para penghadap mengutarakan dengan tegas niatnya untuk melakukan jual beli, dengan terlebih dahulu Notaris/PPAT mengingatkan para penghadap bahwa :

1. Apabila ingin mencantumkan dalam akta harga yang lain dari pada harga yang sebenarnya, penghadap sekali-kali jangan memberitahukan hal itu kepada Notaris/PPAT atau pegawai kantor Notaris/PPAT, artinya penghadap harus dilarang memberitahu Notaris/PPAT bahwa harga yang sesungguhnya berbeda dengan harga yang ingin dicantumkan dalam akta;
2. Apabila penghadap sudah terlanjur memberitahukan adanya perbedaan harga tersebut sebaiknya Notaris/PPAT menolak membuat akta bagi penghadap bersangkutan;
3. Memberitahu penghadap, bahwa apabila dikemudian hari ketahuan bahwa harga yang tercantum dalam akta tidak benar, ada kemungkinan yang bersangkutan kelak dijerat Pasal 266 ayat (1) KUHP.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa seorang PPAT tidak dapat dikenakan Pasal 266 ayat (1) KUHP. Hal ini dikarenakan dalam Pasal 266 ayat (1) tersebut, terdapat unsur menyuruh. PPAT dalam pembuatan akta jual beli hanya merupakan media (alat) untuk lahirnya suatu akta otentik, sedangkan inisiatif timbul dari para penghadap, sehingga dalam hal ini PPAT adalah pihak yang disuruh dan bukan pihak yang menyuruh. Namun, apabila seorang PPAT telah dengan sengaja dan diinsyafi atau disadari bekerja sama dengan penghadap, maka PPAT dapat dikenakan Pasal ayat (1) KUHP yang dikaitkan dengan Pasal 55 (1) KUHP, yaitu turut serta melakukan tindak pidana. Selain itu, karena produk yang dihasilkan oleh PPAT adalah berupa akta otentik, maka PPAT dikenakan pemberatan yaitu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 264 ayat (1) huruf a KUHP Jo Pasal 55 ayat (1) KUHP.

Tanggung Jawab PPAT Secara Administratif

Kesalahan PPAT dalam hal ini berbentuk kealpaan atau kelalaian, akan tetapi yang menjadi masalah adalah apakah kealpaan atau kelalaian yang dilakukan PPAT dikategorikan penyalahgunaan wewenang, mengingat istilah penyalahgunaan wewenang cenderung mengarah kepada pemikiran adanya unsur kesengajaan. Berpijak pada kewenangan yang dimiliki PPAT dalam hal pembuatan akta otentik, seorang PPAT diharuskan selalu mengambil sikap cermat atau hati-hati dalam menghadapi setiap kasus, mengingat seorang PPAT telah memiliki kemampuan profesional baik secara teoritis maupun praktis. Dengan demikian apabila seorang PPAT melakukan kealpaan dalam pembuatan akta, dan mengakibatkan akta tersebut cacat hukum maka dapat dikatakan telah terjadi penyalahgunaan wewenang, karena PPAT bersangkutan menyadari bahwa sebagai pejabat umum yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang, maka setiap PPAT dituntut untuk menangani suatu kasus yang berkaitan dengan wewenangnya, dan tidak dapat dilepaskan dari tuduhan adanya penyalahgunaan wewenang. Keadaan penyalahgunaan wewenang ini akan semakin jelas apabila terdapat unsur merugikan yang

diderita oleh salah satu para pihak yang tampak pada saat dibatalkannya akta PPAT yang dibuatnya sebagai konsekuensi final dari akta yang mengalami cacat hukum.

Pertanggungjawaban PPAT terkait kesengajaan, kelapaaan dan/atau kelalaiannya dalam pembuatan akta jual beli yang menyimpang dari syarat formil dan syarat materil tata cara pembuatan akta PPAT, maka PPAT dapat dikenakan sanksi administratif. Berdasarkan Perka BPN 1/2006, penyimpangan terhadap syarat formil dan materil tersebut adalah termaksud pelanggaran berat oleh PPAT yang dapat dikenakan sanksi pemberhentian dengan tidak hormat dari jabatannya oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Indonesia.

Pertanggungjawaban secara administratif juga ditentukan pada Pasal 62 PP No. 24 Tahun 1997, yaitu : PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Pasal 39 dan Pasal 40 serta ketentuan dan petunjuk yang diberikan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk dikenakan tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT, dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut.

Sanksi administratif yang diberikan kepada PPAT karena melanggar ketentuan yang berlaku dalam menjalankan jabatannya dapat mengakibatkan PPAT diberhentikan dari jabatannya. Pemberhentian PPAT dapat terjadi dikarenakan dalam menjalankan tugas jabatannya melakukan pelanggaran ringan maupun berat. Sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT, dikarenakan tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai dengan pemberhentian jabatannya sebagai PPAT (Pasal 10 PJPPAT), juga ditetapkan dalam Pasal 6 ayat 1 Kode Etik PPAT, yakni bagi anggota yang melakukan pelanggaran Kode Etik dapat dikenai sanksi berupa :

1. Teguran;
2. Peringatan;
3. Schorsing (pemecatan sementara) dari keanggotaan IPPAT;
4. Onzetting (pemecatan) dari keanggotaan IPPAT;
5. Pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan IPPAT.

Penjatuhan sanksi-sanksi tersebut disesuaikan dengan kuantitas dan kualitas pelanggaran yang dilakukan anggota tersebut (Pasal 6 yat 2 Kode Etik IPPAT). Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan tugas PPAT dilakukan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (Pasal 65 Jo. Pasal 1 angka 10 Perka BPN 1/2006).

Tanggung jawab PPAT secara administratif ini, termasuk didalamnya adalah tanggung jawab perpajakan yang merupakan kewenangan tambahan PPAT yang diberikan oleh Undang-Undang perpajakan. Berkaitan dengan hal itu PPAT dapat dikenai sanksi administratif berupa denda terhadap pelanggaran Pasal 91 ayat 1 UU no. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang secara tegas menyatakan : "Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris hanya dapat menandatangani akta pemindahan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak". Sanksi yang dapat mengancam PPAT yang membuat akta tidak sesuai dengan syarat

formil dan syarat materil dari prosedur atau tata cara pembuatan akta PPAT adalah sanksi pemberhentian dengan tidak hormat dari jabatannya dan pengenaan denda administratif.

Legal Reasoning Hakim Dalam Putusan Pengadilan Negeri Sumber Nomor : 22/Pdt.G/2016/Pn.Sbr

Akta otentik yang dibuat oleh PPAT pada Putusan Pengadilan Negeri Sumber Nomor : 22/Pdt.G/2016/Pn.Sbr sebenarnya adalah sah, tetapi karena proses jual beli tersebut dilakukan tanpa sepengetahuan dan persetujuan dari Penggugat, yaitu Haji Khalim dan Hj. Kasinah, maka akta tersebut batal demi hukum.

Perjanjian jual beli adalah suatu perjanjian yang konsensual. Menurut ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata, syarat-syarat sah dari perjanjian adalah :

1. Adanya kesepakatan dari mereka yang mengikat dirinya, maksudnya adalah bagi para pihak yang mengikatkan dirinya dalam suatu perjanjian harus ada kesepakatan atau setuju mengenai hal-hal yang pokok tentang perjanjian tersebut. Berarti kesepakatan itu terjadinya benar-benar dari keinginan para pihak yang mengikatkan dirinya didalam suatu perjanjian. Consensus atau kesepakatan merupakan langkah awal dari para pihak yang membuat perjanjian.
2. Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian, maksudnya adalah para pihak yang mengikatkan dirinya dalam suatu perjanjian menurut hukum. Dalam Pasal 1329 KUHPerdata menyatakan bahwa setiap orang adalah cakap untuk membuatperikatan-perikatan, jika oleh Undang-Undang tidak dinyatakan tidak cakap. Ada beberapa orang yang dipandang tidak cakap hukum didalam mengikatkan dirinya dalam suatu perjanjian. Sedangkan orang yang tidak cakap untuk membuat suatu perjanjian menurut Pasal 1330 KUHPerdata yaitu :
 - a. Orang-orang yang belum dewasa;
 - b. Mereka yang ditaruh dibawah pengampuan;
 - c. Orang-orang perempuan, dalam hal-hal yang ditetapkan dalam Undang-undang, dan pada umumnya semua orang kepada siapa Undang-undang telah melarang membuat perjanjian-perjanjian tertentu.
3. Suatu hal tertentu yang dapat diperjanjikan, maksudnya adalah bahwa dalam perjanjian itu harus ada objek yang diperjanjikan. Yang dimaksud objek perjanjian adalah prestasi yang merupakan sesuatu yang harus dipenuhi oleh salah satu pihak kepada pihak lain. Dalam syarat ini, Undang-undang menentukan bahwa hanya barang-barang yang dapat diperdagangkan saja yang dapat menjadi pokok perjanjian. Barang itu harus sesuatu barang yang paling sedikit dapat ditentukan jenisnya. Sebab apabila suatu objek perjanjian tidak tertentu, maka perjanjian tidak sah;
4. Suatu sebab yang halal, berarti objek perjanjian tidak dilarang oleh peraturan Perundang-undangan, tidak bertentangan dengan kesusilaan dan ketertiban umum. Akan tetapi untuk perjanjian jual beli maka pembuat Undang-undang memandang perlu memberikan Peraturan- peraturan khusus.

Syarat pertama dan kedua tersebut diatas merupakan syarat Subyektif karena mengenai pihak yang mengadakan perjanjian. Apabila syarat tersebut tidak dipenuhi, perjanjian itu dapat dibatalkan oleh salah satu pihak yang mengadakan perjanjian.

Perjanjian tersebut tetap mengikat sepanjang tidak dibatalkan oleh Hakim di Pengadilan. Selanjutnya syarat ketiga dan syarat keempat disebut syarat obyektif. Syarat obyektif merupakan syarat yang berhubungan dengan perjanjian. Dalam hal syarat tersebut tidak dipenuhi, maka perjanjian yang telah disepakati oleh para pihak itu akan batal demi hukum.

Menurut penulis akta jual beli yang dibuat oleh PPAT Antara para penggugat dan tergugat atas sebidang tanah hak milik seluas 30.000 M² (tiga puluh ribu meter persegi) yang terletak di desa karangasem dengan sertipikat hak milik no. 281 atas nama Haji Khalim Brahim Dan Hj. Kasinah dipalsukan atau PPAT yang membuat Blanko akta jual beli yang kosong terlebih dahulu untuk ditandatangani oleh Para penggugat tanpa tahu isinya kemudian hari. Setelah para penggugat menandatangani akta jual beli yang kosong tersebut ternyata adalah akta jual beli tanah yang objeknya terletak di desa karangasem tersebut, seolah-olah tergugat dan PPAT yang membantu menerbitkan akta jual beli hak atas tanah tersebut, membuat penggugat merasa adanya penipuan karena jika dilihat dari harga tanah yang dijual tersebut tidak masuk akal jauh dari harga pasaran tanah saat itu. Dalam perkara ini penulis berpendapat bahwa pihak tergugat sengaja untuk mengelabui pihak penggugat untuk mendapatkan tanah tersebut dengan berbagai cara. Pemalsuan tersebut melibatkan kesengajaan dari tergugat dalam perjanjian untuk mengelabui para pihak penggugat yang mengakibatkan tunduk pada perjanjian, yang dimana seolah-olah pihak penggugat sepakat melakukan perjanjian tersebut. Berdasarkan uraian diatas, maka jelas objek jual beli tersebut adalah milik para penggugat tetapi sudah dibaliknamakan menjadi milik tergugat.

Mengenai kasus jual beli hak atas tanah antara penggugat dan tergugat ini menurut pasal 1471 KUHPerdata jual beli tersebut batal dan Penggugat berhak menuntut penggantian biaya dan kerugian. Hukum perjanjian dalam KUH Perdata menganut asas Konsensualisme. Asas konsensualisme merupakan suatu perjanjian lahir cukup dengan adanya kata sepakat antara para pihak. Dengan adanya kata sepakat maka perjanjian tersebut mengikat antara pihak-pihak dalam perjanjian.

Perjanjian jual beli sudah ada pada detik tercapainya kata sepakat mengenai barang yang menjadi objek jual beli dan harga barang yang diperjual belikan. Dengan demikian, setelah kedua belah pihak setuju dengan harga dan barang, maka lahirlah perjanjian jual beli yang sah. Ketentuan mengenai asas Konsensual perjanjian diatur dalam Pasal 1458 KUH Perdata yang mengatakan : "jual beli telah terjadi antara kedua belah pihak, seketika setelah orang-orang mencapai kata sepakat tentang benda dan harganya, walaupun benda itu belum diserahkan dan harganya belum dibayar".

Jual beli tanah yang menyebabkan beralihnya hak milik tanah dari penjual kepada pembeli untuk selama-lamanya disebut jual beli lepas. Jual beli lepas adalah perbuatan "penyerahan", dengan demikian tidak sama maksudnya dengan "*levering*" menurut KUH Perdata. Hal tersebut karena hukum adat tidak memisahkan jual beli dengan penyerahan sebagaimana menurut KUH Perdata.

Dalam hukum adat pada dasarnya setiap perbuatan hukum yang menimbulkan akibat hukum hanya akan mendapat perlindungan hukum, jika dilakukan secara sah. Untuk menjamin bahwa suatu perbuatan hukum itu sah maka perbuatan itu harus

dilakukan secara terang. Perbuatan hukum tersebut dilakukan secara terang jika perbuatan hukum itu dilakukan sepengetahuan pimpinan persekutuan. Disamping itu hukum adat tidak mengenal ketentuan syarat sah suatu perjanjian sebagaimana diatur dalam KUH Perdata.

Pasal 1338 KUH Perdata menegaskan bahwa perjanjian itu berlaku sebagai Undang-undang bagi mereka yang membuatnya yang artinya bahwa setiap perjanjian yang dibuat secara sah itu mengikat kedua belah pihak terutama pihak yang membuatnya. Setiap orang atau subyek hukum dapat secara bebas membuat perjanjian asal perjanjian itu tidak bertentangan dengan Undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum.

Perjanjian jual beli tanah antara Penggugat dengan Tergugat menurut KUHPerdata adalah tidak sah. Karena didalam perjanjian jual beli tersebut tidak memenuhi unsur terang dan tunai. Dengan kata lain bahwa tanah yang menjadi objek jual beli tersebut beralih dari Penggugat ke Tergugat dengan Sertipikat Hak Milik No.281. Hal ini jelas bahwa perbuatan Tergugat tersebut melanggar Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdata yang maksudnya mereka tidak mempunyai itikad baik untuk melaksanakan isi perjanjian. Adapun isi dari Pasal 1338 ayat (3) KUH perdata berbunyi sebagai berikut : "Perjanjian harus dilakukan dengan itikad baik."

Selanjutnya mengenai keinginan Penggugat untuk membatalkan akta jual beli yang dibuat dihadapan PPAT antara Penggugat dan Tergugat dapat dilaksanakan. Hal tersebut karena perjanjian jual beli yang dituangkan dalam akta otentik itu bertentangan dengan alasan-alasan yang oleh Undang-Undang dinyatakan cukup untuk membatalkan suatu perjanjian. Gugatan Pengugat yang meminta pembatalan akta jual beli yang dibuat dihadapan PPAT itu didasari oleh Pasal 1338 ayat (2) KUH Perdata.

Dapat diuraikan dalam kasus Pembatalan akta jual beli yang dibuat dihadapan PPAT yang diputuskan oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Sumber Nomor 22/Pdt.G/2016/Pn.Sbr , menurut penulis duduk perkara tersebut adalah adanya akta jual beli yang dibuat dihadapan PPAT oleh Tergugat dan PPAT yang membuatnya didasari dari para penggugat yang menandatangani akta jual beli kosong yang kemudian oleh PPAT dijadikan Akta jual beli tanah atas Objek Tanah yang berada di desa karangasem. Oleh karena itu, perbuatan hukum yang dilakukan oleh Tergugat yang dituangkan didalam akta otentik dan sudah didaftarkan ke BPN itu dimintakan pembatalan oleh Penggugat di Pengadilan Negeri Sumber.

Menurut penulis dalam kasus ini Tergugat telah melanggar syarat sah nya suatu perjanjian. Hal tersebut terbukti dengan ketiadaan itikad baik dari Tergugat yang dengan tanpa sepengetahuan dan izin dari Penggugat membuat akta jual beli tersebut yang terjadi karena ketiadaan pemenuhan syarat subyektif. Syarat subyektif disini adalah kesepakatan para pihak antara Penggugat dengan Tergugat , dimana Tergugat memalsukan akta jual beli bersama PPAT yang membuatnya.

Mengenai PPAT yang membuat akta jual beli tanah seluas 30.000 M2, menurut penulis akta itu dapat dibatalkan disebabkan karena objek tersebut telah beralih atas nama Tergugat Tanpa sepengetahuan dari pihak Penggugat.

Penulis menyimpulkan bahwa putusan majelis hakim Pengadilan Negeri Sumber

tersebut sudah benar karena adanya bukti-bukti telah terjadi perbuatan melawan hukum. Perbuatan melawan hukum tersebut seperti perbuatan yang dilakukan oleh Tergugat yang merugikan hak Penggugat. Yang dimaksud hak Penggugat disini adalah Hak Milik atas tanah seluas 30.000 M².

Dalam putusan Pengadilan Negeri Sumber ada kekurangan didalam yang dimana seharusnya Penggugat turut menggugat PPAT yang bersekongkol dengan tergugat untuk membuat akta jual beli tanah tersebut.

Akta PPAT adalah sebagai alat bukti yang fungsinya memastikan suatu peristiwa hukum benar telah terjadi dengan disaksikan oleh para saksi-saksi sehingga menghindarkan sengketa. Oleh karena itu, PPAT sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik mengenai segala peralihan hak atas tanah harus bekerja sedemikian rupa agar menghasilkan akta yang tidak merugikan kepentingan para pihak dalam kata itu sendiri.

Perjanjian jual beli adalah batal demi hukum apabila tidak memenuhi formalitas yang ditetapkan oleh Undang-Undang. Sebagaimana diketahui dalam kasus ini bahwa objek dari perjanjian jual beli adalah tanah maka dalam perjanjian jual beli tanah tersebut ditetapkan suatu format isian bentuk tata cara tertentu yang dinamakan perjanjian formal.

Penutup

Kesimpulan

1. Tanggung jawab PPAT dengan dibatalkannya Akta Jual Beli Hak atas tanah nomor 332/2012 adalah PPAT Dapat dimintai pertanggungjawaban secara Perdata, pidana dan Adimistratif. Bahwa akta jual beli yang dibuat oleh PPAT yang dinyatakan batal demi hukum berarti akta jual beli tersebut mengandung cacat hukum yang didasari adanya penyimpangan terhadap syarat formil dan syarat materil. Dari sanksi-sanksi yang dapat diterima oleh PPAT adalah sebagai berikut :
 - a. Sanksi Perdata : apabila akta PPAT yang terdegradasi menjadi akta dibawah tangan, atau dinyatakan batal dan/atau batal demi hukum berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan suatu kerugian bagi para pihak, maka PPAT dapat dimintai pertanggungjawaban dalam bentuk penggantian biaya, ganti rugi dan bunga.
 - b. Sanksi Pidana : sepanjang tindakan PPAT bersangkutan terbukti secara sengaja dan direncanakan baik sendiri maupun secara bersama-sama dengan salah satu pihak melakukan pembuatan akta yang dibuatnya dijadikan suatu alat melakukan suatu tindak pidana, maka terhadap PPAT bersangkutan dapat dikenai sanksi pidana sesuai peraturan yang berlaku.
 - c. Sanksi administratif : PPAT yang bersangkutan dapat dikenai sanksi pemberhentian dengan tidak hormat dari jabatannya dan pengenaan denda administratif karena telah melanggar larangan atau melalaikan kewajibannya.
2. Legal reasoning yang digunakan hakim pada pembatalan Akta Jual Beli hak atas tanah dalam putusan No 22/Pdt.G/2016/Pn.Sbr adalah berdasar pada Pasal 1321

KUHPerdata bahwa kata sepakat tidak sah apabila diberikan karena kekhilafan atau diperoleh dengan paksaan atau penipuan, bahwa kata penipuan dalam pasal tersebut hakim menafsirkan sebagai itikad yang tidak baik. Pasal 1335 KUHPerdata menentukan suatu perjanjian yang tidak memakai suatu sebab yang halal, atau dibuat dengan suatu sebab yang palsu dan terlarang, tidak mempunyai kekuatan hukum. Berdasarkan pada Hukum adat, jual beli adalah suatu perbuatan pemindahan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai, jadi sahnya jual beli harus memenuhi 2 (dua) unsur yaitu terang dan tunai.

Saran

1. PPAT diharapkan harus dapat mengetahui bagaimana tata cara pembuatan akta jual beli dan syarat-syarat sahnya suatu perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata, serta wajib menolak untuk membuat akta sesuai dengan ketentuan Pasal 39 PP No 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Agar kedepannya akta yang dibuat oleh PPAT tidak mengandung cacat hukum yang mengakibatkan akta tersebut dapat dibatalkan dan/atau batal demi hukum oleh Putusan Pengadilan.
2. Diharapkan kepada PPAT dalam melakukan pembuatan akta jual beli hendaknya berpijak pada ketentuan Peraturan Perundang-Undangan terkait ke PPAT-an yang ada, karena akta otentik yang dibuat akan mempengaruhi kepastian hukum peralihan hak atas tanah sehingga dapat mengurangi timbulnya permasalahan dan konflik pertanahan yang disebabkan dari alat bukti hak atas tanah yang cacat hukum, baik secara yuridis maupun teknis dan administratif. PPAT hendaknya lebih memperhatikan dan memahami ketentuan-ketentuan yang terkait dengan pelaksanaan tugas jabatannya agar terhindar dari sanksi pemberhentian, denda administratif, dan gugatan ganti rugi dari para pihak maupun tuntutan pidana. Disamping itu PPAT dalam menjalankan tugasnya harus selalu berlandaskan pada moralitas dan integritas yang tinggi terhadap profesi dan jabatannya selaku PPAT. Sedangkan kepada Pemerintah dan DPR diharapkan membentuk ketentuan mengenai tata cara pembuatan akta PPAT tidak saja lebih menitikberatkan pada unsur kepastian hukum, akan tetapi perkembangan dalam praktek terkadang menerobos aturan-aturan tersebut yang apabila tidak dipenuhi maka akan banyak kepentingan klien yang tidak bisa dilayani, sehingga perlu kiranya dinamika-dinamika yang berkembang dalam proses pembuatan akta PPAT diperhatikan dan ditampung untuk dijadikan pertimbangan dalam pengaturan secara normatif kedepannya. Agar unsur kepastian hukum dalam pembuatan akta PPAT dapat dipenuhi dan sebaliknya unsur pelayanan terhadap masyarakat pengguna jasa PPAT juga dapat terakomodasikan dengan baik.
3. Seharusnya dalam memutuskan kasus perdata dalam Putusan Pengadilan Negeri Sumber No.22/Pdt.G/2016/PN.Sbr, Hakim Pengadilan Negeri Sumber tidak hanya memakai KUHPerdata. Seperti yang diketahui dalam perkara ini pihak Tergugat dengan sengaja melakukan pemalsuan terhadap surat perjanjian jual beli tanah tersebut, maka sudah seharusnya selain KUHPerdata juga berlaku KUHP yaitu Pasal 263 tentang pemalsuan suatu surat karena hal tersebut menimbulkan kerugian terhadap Pihak Penggugat.

Daftar Pustaka

a. buku

- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 2008
- Harahap, M. Yahya. *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008
- Sarjita, dan Basri Hasan nata menggal. *Pembatalan dan kebatalan hak atas tanah*. Yogyakarta: Tugujogja Pustaka, 2005
- Santoso, Urip. *Hukum dan Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2005
- Santoso, Urip. *Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah*. Jakarta: kencana, 2011
- Sutedi, Andrian. *Peralihan Hak atas Tanah*. Jakarta : Sinar Grafika, 2009
- Supriadi. *Hukum Agraria*. Jakarta : sinar grafika, 2010
- Erwiningsih, Winahyu, Dan fakhrisya Zalili sailan. *Hukum Agraria Dasar-Dasar dan penerapannya di bidang pertanahan*. Yogyakarta : FH UII Press, 2019
- Adjie, Habib. *Kebatalan dan Pembatalan Akta Notaris*. Bandung : PT. Refika Aditama, 2011
- Sihombing, *Evolusi kebijakan pertanahan dalam hukum tanah indonesia*, jakarta : PT Toko gunung agung, 2005
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum acara perdata Indonesia*. Yogyakarta : Cahaya atma pustaka, 2010
- Thamrin, Husni, *Pembuatan akta pertanahan oleh notaris*, Yogyakarta ; Laksbang PRESSindo, 2011
- Seokanto, Soerjono. *Pengantar penelitian hukum*. Jakarta : UI PRESS, 1984
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2003
- Muljadi, kartini dan gunawan widjaja. *Hak-hak Atas tanah*, Jakarta : Kencana, 2004
- Subekti, *Pokok-pokok hukum perdata*. Jakarta : PT intermasa, 1983
- Budiono, herlin . *Kumpulan tulisan hukum perdata di bidang kenotariatan*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2007

b. Artikel/Jurnal

- Siti arifah afifah, 2020. " *Analisis yuridis pembatalan akta perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) hak atas tanah (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 250 K/Pdt/2014, Putusan Mahkamah Agung Nomor 1650 K/Pdt/2015, Putusan Mahkamah Agung Nomor 2114 K/Pdt/2016, dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 98 K/Pdt/2016)*". Vol 4(2), Magister kenotariatan fakultas hukum universitas sumatera utara
- Arthadana, Made Gede, 2017, " *Akibat Hukum Pembatalan Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli Terhadap Biaya Yang Ditimbulkan Dihadapan Notaris*", Krettha Dyatmika, Vol. 14. No. 1, Februari.
- Ariadi, Damar, 2017, " *Pembatalan Sertipikat Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh Hakim (Analisis Kasus Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Ngawi No. 11/Pdt.G/2012/Pn.Ngw)*", Tesis, Magister Kenotariatan Universitas Negeri Sebelas Maret Surakarta

c. Perundang-undangan

- Undang-undang No 5 Tahun 1960 *Tentang peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*
Kitab Undang-undang Hukum Perdata
Undang-undang No 2 Tahun 2014 *tentang jabatan notaris*

Peraturan menteri negara agraria/kepala badan pertanahan nasional Nomor 3 Tahun 1997
Tentang ketentuan pelaksanaan peraturan pemerintah No 24 tahun 1997 *tentang pendaftaran tanah*

Peraturan pemerintah No 37 Tahun 1998 *Tentang peraturan jabatan pejabat Pembuat Akta Tanah*

Peraturan pemerintah No 24 Tahun 1997 *tentang pendaftaran tanah*

Peraturan Kepala Badan Pertanahan nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2011
tentang pengelolaan pengkajian dan penanganan kasus pertanahan

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun
1999 *tentang Tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara dan hak pengelolaan*

d. Putusan

Putusan Pengadilan Negeri Sumber No.22/Pdt.G/2016/Pn.Sbr

Kewenangan Penghentian Penyidikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi Ditinjau Dari Konsep Tujuan Hukum

Panji Prakuso¹, Syarif Nurhidayat²

Abstract

This study discusses the decision of the Constitutional Court regarding the authority to stop investigations in Article 40 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, whether the authority to terminate KPK investigations can be an obstacle for the KPK in efforts to eradicate corruption, and how the authority to terminate investigations is related to the concept of objectives. The law contains the values of justice, certainty and expediency in eradicating criminal acts of corruption and corruption. This legal writing is a normative juridical legal research, using a conceptual approach and legislation. In writing this law, research results show that the existence of the authority to stop investigations at the KPK, it will become a Pandora's box for the KPK which has the potential to hinder the KPK in its efforts to eradicate corruption based on technical reasons, suspicion, and trust, given the conditional time of 2 years. narrowing the characteristics of corruption as an extraordinary crime compared to the requirements in the Criminal Procedure Code (KUHAP). The existence of termination authority in the KPK Law is currently associated with the concept of legal objectives, so it is in accordance with the value of legal certainty, but is contrary to the values of justice and benefits in efforts to eradicate corruption.

Key Words : *Authority to terminate the investigation, Bureaucratic Reform, Role of Supervisory Institutions, Position Auction Committee*

Abstrak

Penelitian ini membahas Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai kewenangan penghentian penyidikan pada pasal 40 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, adanya kewenangan penghentian penyidikan KPK apakah dapat menjadi penghambat KPK dalam upaya pemberantasan korupsi, serta bagaimanakah kewenangan penghentian penyidikan jika dikaitkan dengan konsep tujuan hukum yang terdapat didalamnya nilai-nilai keadilan, kepastian dan kemanfaatan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi korupsi. Penulisan hukum ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif, dengan menggunakan pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Dalam penulisan hukum ini diperoleh hasil penelitian yang menunjukkan bahwa adanya kewenangan penghentian penyidikan pada KPK, akan menjadi kotak Pandora KPK yang berpotensi akan menghambat KPK dalam upaya pemberantasan korupsi dengan mendasarkan pada alasan teknis, kecurigaan, dan kepercayaan, mengingat dengan syarat waktu 2 tahun tersebut menyempitkan karakteristik korupsi sebagai *extra ordinary crime* dibandingkan dengan syarat dalam KUHAP. Adanya kewenangan penghentian dalam Undang-Undang KPK saat ini dikaitkan dengan konsep tujuan hukum maka sesuai dengan nilai kepastian hukum, namun bertentangan dengan nilai-nilai keadilan dan kemanfaatan dalam upaya pemberantasan korupsi.

Kata-Kata Kunci : *Kewenangan Penghentian Penyidikan, Komisi Pemberantasan Korupsi, Tindak Pidana Korupsi.*

Pendahuluan

Pada awal sejarah pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi yang kemudian disingkat dengan KPK, dilatar belakangi dengan tidak optimalnya kinerja penegak hukum dari instansi kepolisian dan kejaksaan yang dinilai tidak optimal mengatasi praktik korupsi dalam sistem pemerintahan yang terjadi di Indonesia pada masa orde baru, berpangkal dari hal tersebut berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi (tipikor) maka dibentuklah lembaga independen Komisi Tindak Pidana Korupsi yang diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut sebagai (UU KPK). M.Abdul Kholiq dalam tulisannya "Eksistensi dalam Peradilan Korupsi di Indonesia" yang dikutip oleh Mahrus

¹ Panji Prakuso, Mahasiswa Program Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: 17410465@students.uui.ac.id

² Syarif Nurhidayat, Dosen Program Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: Syarif.nurhidayat@uui.ac.id

Ali menyatakan bahwa ada tiga hal yang melatarbelakangi dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi, yaitu:³ Pertama, melalui media massa seringkali ditemukan adanya kasus korupsi besar yang tidak pernah jelas ujung penanganannya. Kedua, pada kasus tertentu juga sering terjadi adanya kebijakan SP3 oleh aparat terkait padahal bukti yuridisnya sudah kuat. Ketiga, walaupun suatu kasus tersebut sudah sampai pengadilan, biasanya putusannya melawan rasa keadilan di masyarakat.

KPK sengaja dibentuk dengan desain lembaga *superbody* sebagai pembeda antara KPK dengan penegak hukum kepolisian dan kejaksaan. Sehingga masyarakat meletakkan harapan besar kepada KPK untuk mampu mengungkap praktik korupsi kelas kakap yang menggurita seakan sudah makmur membaur bahkan kian menjamur dalam berkehidupan berbangsa dan bernegara. Amanat Undang-Undang terhadap KPK menegaskan bahwa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, KPK berdasarkan lima asas yaitu, adanya kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, kepentingan umum dan proposionalitas. Adanya lima asas tersebut menimbulkan keistimewaan lembaga KPK, yaitu terletak pada sifat independensinya sebagai suatu lembaga negara. Independen. Pasal 3 UU KPK menyatakan tidak bolehnya ikut campur lembaga lain atau kekuasaan lain termasuk lembaga dan kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislative di dalam penanganan kasus korupsi. Alasannya tersebut berdasarkan agar independensi KPK sebagai lembaga negara dapat berjalan dengan bersih tanpa adanya campur tangan jabatan dari seorang atau jabatan yang bisa jadi adalah seseorang yang diduga melakukan tipikor.⁴

Seiring lahirnya KPK dalam eksistensi kurun waktu 19 tahun evaluasi public banyak terjadi yang menginginkan adanya perubahan mengingat tidak ada satupun Undang-Undang yang sempurna, begitu juga dengan KPK yang didalamnya hanyalah manusia biasa bukanlah malaikat, namun perubahan tersebut harus tetap pada koridor hukum jangan sampai menurunkan wibawa semangat pemberantasan korupsi. Pada tahun 2019 diakhir priode DPR, mensahkan revisi UU KPK. Akeselerasi pembentukan perundang-undangan yang dinilai ugal-ugalan, mengabaikan *procedural justice*, partisipasi publik, yakni mengabaikan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas partisipasi, serta asas keterbukaan, yang menimbulkan kesan bahwa UU KPK sebagai produk pesanan politis, sehingga beberapa kalangan mengajukan *judicial review* atas permohonan formil dan materil, namun lagi-lagi Mahkamah Konstitusi menolak permohonan tersebut dengan pertimbangan putusan yang sama sekali tidak mencerminkan sikap negarawan seorang hakim konstitusi.

Pasca putusan tersebut menyatakan bahwa KPK berada dalam lingkup rumpun eksekutif, dengan diikuti perubahan beberapa pasal yang dinilai akan mempengaruhi terhadap kinerja KPK dalam pemberantasan korupsi, termasuk adanya perubahan pasal 40 mengenai KPK dapat mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan (SP3). Penghentian penyidikan dinilai diperlukan KPK sebagai *screening system*, antisipasi *human error* atas penetapan tersangka oleh penyidik juga perlindungan terhadap status tersangka yang kasusnya tidak kunjung diproses dan dianggap

³ Mahrus Ali, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 177.

⁴ Kartika, S. Wahyuningrum dkk, *Independensi Komisi pemberantasan Korupsi: Benarkah Ada?*, jurnal ilmu hukum volume 4 Nomor 2 Tahun 2020, hlm. 240

menggantung kebebasan tersangka. Secara teori penetapan tersangka dalam sistem peradilan pidana, apapun kejahatannya semestinya segera mungkin untuk dapat diproses sesuai asas peradilan cepat juga sesuai dengan *sunrise principle* dan *sunset principle*. Namun, jika syarat penghentian diukur dengan waktu, maka kekhawatiran Mahkamah Konstitusi pada pengujian pasal 40 UU KPK sebelumnya yang menegaskan bahwa KPK tidak diberikannya kewenangan penghentian penyidikan dan penuntutan sebagai *prudential principle* KPK agar tidak serta merta mudah menetapkan tersangka juga tidak serta merta mudah menghukum orang yang tidak bersalah yang mana berpotensi kewenangan tersebut untuk disalahgunakan. Syarat penghentian yang terlampau sederhana dibandingkan KUHAP, maka kontradiktif dengan pertimbangan bahwa KPK adalah lembaga khusus yang menangani tindak pidana yang bersifat *extra ordinary crime*. Mestinya dengan kewenangan yang besar untuk menangani *extra ordinary crime*, maka persyaratan penggunaan kewenangan penghentian penyidikan harus lebih ketat daripada penyidik di luar KPK. Penerapan asas "*lex specialis derogat legi generalis*" yang mendasarkan formulasi SP3 dalam UU KPK dinilai tidak bersesuaian dengan doktrin serta pandangan filsafat hukum yang mana mensyaratkan adanya keadaan darurat dalam pengaturan secara spesial agar formulasi unsur spesial tersebut menjadi logik dan koheren dengan ajaran sistem hukum pidana materiil maupun formil.

Kekhawatiran publik atas adanya perubahan UU KPK semakin tercium, praktis sejak disahkannya UU KPK pasca revisi, *Indeks Persepsi Korupsi Indonesia* (IPK) mengalami penurunan 3 angka dari 40 menjadi 37, juga pertama kalinya dalam sejarah KPK menghentikan penyidikan terhadap kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang merugikan trilyunan keuangan negara terhadap tersangka Samsul Nursalim dan Itjih Nursalim masih status buron. KPK berpendapat bahwa penghentian tersebut atas dasar memberikan kepastian hukum. Jika dibandingkan dengan kasus RJ Lino sudah ditahan 5 tahun namun hingga saat ini juga perkaranya justru belum memiliki kepastian hukum. Tidak hanya itu, pada praktiknya banyak pertimbangan putusan hakim pada perkara korupsi yang sungguh sangat mencengangkan dan tidak dapat diterima akal sehat, putusan tersebut juga tidak sesuai dengan akibat yang dirasakan public. Sehingga pada akhirnya menimbulkan banyak dugaan penyalahgunaan wewenang, jual beli perkara mafia hukum peradilan, menciderai nilai-nilai yang hidup dan berkembang dimasyarakat. Berangkat dari peristiwa diatas, maka sebagai landasan awal penulis mencoba mengaitkan dengan sebuah hadist dari kitab Nashoihul Ibad karangan dari Ibnu Hajar Al-Atsqolany, yang diriwayatkan dari Anas Bin Malik Ra, Rasulullah Shalallahu 'Alaihi Wassalam bersabda :

"Akan terjadi di suatu zaman atas umatku di mana para penguasa mereka seperti Singa, dan menteri-menterinya seperti Serigala, dan Hakim (para penegak hukumnya) seperti Anjing, serta rakyatnya seperti Domba/Kambing. Bagaimana mereka para domba (masyarakat) dapat hidup diantara kerumunan para Singa, Serigala dan Anjing?" (HR. Ad-Dzahabi).

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Apakah putusan Mahkamah konstitusi No.70/PUU/XVII/2019 atas pasal 40 ayat (1) Undang-undang No. 19 Tahun 2019 berkaitan dengan adanya kewenangan penghentian penyidikan menjadi penghambat KPK dalam upaya pemberantasan korupsi?
2. Bagaimanakah kewenangan penghentian penyidikan oleh KPK ditinjau dari konsep tujuan hukum?

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang didasarkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁵ Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik pengumpulan data melalui studi dokumen dengan mengkaji peraturan perundang-undangan, studi kepustakaan dengan mengumpulkan, membaca dan merangkum berbagai bahan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian, serta didukung dengan wawancara kepada beberapa ahli. Metode yang digunakan dalam mengolah dan menganalisis data yang diperoleh dalam penelitian adalah deskriptif analisis, analisis data yang dipergunakan adalah non statistik. Data sekunder yang akan digunakan berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yang berkaitan dengan permasalahan penelitian penulis.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Kewenangan Penghentian Penyidikan Sebagai Penghambat KPK Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi

Peran Negara dalam Upaya Pemberantasan Korupsi

Mewujudkan kesejahteraan, ketertiban dan keamanan stabilitas negara, merupakan bagian dari tipe negara hukum materil, tipe negara seperti ini pemerintah tidak hanya bertugas pada ketertiban dan keamanan saja melainkan juga sebagai pelayan masyarakat untuk mensejahterakan rakyat.⁶ Melindungi dan menjamin hak warga negara, memberikan ketertiban rasa aman bernegara merupakan kewajiban pemerintah sebagai pemangku kewajiban dan pelaksana negara. ketentuan tersebut merupakan amanat konstitusi yang diatur didalam Undang-undang Dasar Tahun 1945. Sehingga setiap aturan hukum yang berlaku harus tunduk tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 Sebab, indonesia sendiri bersendi pada aturan (*rechstaat*) yang sesuai dengan ideologi bangsa bukan tunduk pada kekuasaan (*machstaat*) kepentingan politik belaka. Perwujudan tersebut akan tercapai melalui pemerintahan yang *good and clean govenrnence* bukan pemerintah yang menyuburkan prilaku koruptif.⁷

Peran pemerintah dalam upaya pemberantasan korupsi dapat dimulai melalui aturan hukum yang baik yang mendasarkan filsafat nilai-nilai pancasila, asas keterbukaan,

⁵ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Hukum Normatif*. Bayumedia Publshing, Malam, 2006, hlm. 44

⁶ Nikmatul Huda, "Negara Hukum demokrasi dan Judicial Review", UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 1-8

⁷ M. Abdul Khaliq, "Eksistensi Korupsi dalam peradilan Indonesia", Jurnal Hukum No.26 Vol.4, 2004, hlm. 29-46.

kedayagunaan kehasilgunaan, pasrtsipasi dalam pembentukan Undang-Undang. Sehingga *Output* yang dihasilkan ialah produk hukum yang responsive memuat didalamnya partisipatif, aspiratif, dan presisi yang menjamin didalamnya perlindungan hak-hak warga negara, Bukan produk hukum yang menciderai moral masyarakat. Sehingga pada prinsipnya negara dapat mencapai tujuan negara yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi: “*melindungi segenap bangsa dan tumpah darah indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan turut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial*”.

Penghentian Penyidikan dalam Konsep Hukum Pidana

Setiap proses penegakan hukum acara pidana tidak terlepas dari proses penyelidikan dan penyidikan. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 menjelaskan pengertian penyelidikan dan penyidikan. Pada pasal 1 angka 5 yang berbunyi: ⁸

Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Pada pasal 1 angka 2 KUHAP yang berbunyi:⁹

Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

Berkaitan dengan kewenangan KPK prihal penghentian penyidikan dalam proses menangani perkara, maka penulis mencoba menjawab secara konsep beberapa pandangan hukum pidana terhadap tindak pidana korupsi. *Pertama*, dalam pandangan tindak pidana khusus, Dalam kajian ilmu hukum, dua bentuk tindak pidana yaitu tindak pidana umum dengan tindak pidana khusus. Tindak pidana umum dimuat ketentuannya didalam KUHP berupa pencurian, penipuan, penggelapan dan sebagainya. Berbeda dengan tindak pidana korupsi yang bukan termasuk dalam kriteria tindak pidana umum. Pasal 103 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana menyatakan bahwa “ketentuan-ketentuan dalam Bab 1 sampai Bab VIII buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh Undang-undang ditentukan lain”. Pengertian tersebut menurut Mahrus Ali dalam bukunya menyatakan bahwa terdapat dua makna yaitu semua ketentuan yang diatur dalam BAB I KUHP berlaku bagi Undang-undang diluar KUHP, dan dimungkinkan diatur dalam perundang-undangan lain diluar KUHP karena tidak semuanya perbuatan dimuat dalam ketentuan KUHP.¹⁰ dalam ketentuan seperti ini berlaku asas *lex specialis derogate lege generalis* yang berarti ketentuan yang khusus dapat mengesampingkan ketentuan aturan yang umum. Tindak pidana korupsi dalam sistem hukum nasional indonesia diatur dalam aturan khusus diluar ketentuan pidana umum Kitab Undang-undang Hukum Pidana KUHP maupun KUHAP.

⁸ Pasal 1 angka 5 KUHAP

⁹ Pasal 1 angka 2 KUHAP.

¹⁰ Mahrus Ali, *Op.Cit.* hlm.3

Kedua, dalam pandangan hukum acara pidana, penetapan tersangka dalam bentuk apapun kejahatannya seharusnya untuk segera diproses sesuai dengan asas peradilan cepat agar tidak menggantung status tersangka seseorang tanpa kejelasan. Dalam hukum acara pidana dikenal adanya *sunrise principle* dan *sunset principle*, yang menjelaskan mengenai penetapan seseorang sebagai tersangka, dan pegakhiran seseorang sebagai tersangka. *Sunset principle* merupakan suatu prinsip dalam hukum acara pidana yang berarti bahwa seseorang yang diduga melakukan tindak pidana sesegera mungkin dinyatakan sebagai tersangka dan diproses secara hukum untuk secepatnya diajukan ke pengadilan.¹¹ Sedangkan *sunrise principle* berarti jika seseorang yang telah dinyatakan sebagai tersangka dalam penyidikan lebih lanjut, tidak ditemukan bukti permulaan yang cukup atau bukti yang cukup, maka perkara tersebut segera dihentikan.¹²

Ketiga, dalam sistem peradilan pidana juga mengenal dua sistem yaitu *due process model* dan *crime control model*. Adapun karakteristik dari *crime control model* ialah sebagai berikut:¹³

- a. Tindakan represif terhadap suatu tindakan kriminal merupakan fungsi terpenting dari suatu proses peradilan
- b. Perhatian utama harus ditujukan pada efisiensi penegakan hukum untuk menyeleksi tersangka, menetapkan kesalahannya dan menjamin atau melindungi hak tersangka dalam proses peradilannya
- c. Proses kriminal penegakan hukum harus dilaksanakan berlandaskan prinsip cepat (*speedy*) dan tuntas (*finality*) dan model yang dapat mendukung proses penegakan hukum tersebut adalah harus model administratif dan menyerupai model manajerial
- d. Asas praduga bersalah (*presumption of guilt*) akan menyebabkan sistem ini dilaksanakan secara efisien
- e. Proses penegakan hukum harus menitikberatkan kepada kualitas temuan-temuan fakta administrative

Sedangkan karakteristik dari *due process model* sebagai berikut:¹⁴

- a. Kemungkinan adanya faktor kelalaian yang sifatnya manusiawi menyebabkan sistem *due process of law* bertolak pada *informal fact finding process* sebagai cara untuk menetapkan secara definitif *factual guilt* seseorang
- b. Model ini menekankan kepada pencegahan dan menghapuskan sejauh mungkin kesalahan mekanisme administrasi peradilan
- c. Model ini beranggapan bahwa menempatkan individu secara utuh dan utama di dalam proses peradilan dan konsep pembatasan wewenang formal, sangat memerhatikan kombinasi stigma dan kehilangan kemerdekaan yang dianggap merupakan bentuk dari pencabutan hak asasi seseorang yang dilakukan oleh negara
- d. Model ini bertitik tolak dari nilai yang bersifat anti terhadap kekuasaan sehingga doktrin ini sangat memegang teguh *legal guilt* dengan konsekuensi sebagai berikut:

¹¹ Eddy O.S Hiariej, *Hal Ihwal Praperadilan*, Kompas, Rabu 8 April 2015, diakses pada 28 Agustus 2021, pukul: 22:45 WIB.

¹² *Ibid*, hlm.7

¹³ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm.9

¹⁴ *Ibid*, hlm.9-11

- (1) Seseorang dianggap bersalah apabila penetapan kesalahannya dilakukan secara prosedural dan dilakukan oleh mereka yang memiliki kewenangan untuk tugas tersebut
 - (2) Seseorang tidak dapat dianggap bersalah sekalipun kenyataan akan memberatkan jika perlindungan hukum yang diberikan undang-undang kepada yang bersangkutan tidak efektif. Penetapan kesalahan seseorang hanya dapat dilakukan oleh pengadilan yang tidak memihak
- e. Gagasan persamaan di muka hukum atau *equality before the law* lebih diutamakan
- f. *Due process of law* lebih mengutamakan kesusilaan dan kegunaan sanksi pidana.

Pada prinsipnya dua sistem hukum tersebut sebagai pegangan penegak hukum dalam menangani perkara untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan penegak hukum dalam berperkara. Berangkat dari teori diatas maka sesuai dengan teori hukum acara pidana yang menilai semua tindakan harus diproses dengan cepat, baik terhadap penetapan tersangka begitu juga terhadap proses pemeriksaan penyelesaian yang menjunjung asas peradilan cepat. Tidak boleh menggantung nasib atas seseorang yang diduga melakukan pelanggaran pidana.

Syarat Penghentian Penyidikan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019

Kekhasan KPK sebagai penegak hukum dalam menangani perkara korupsi salah satu ialah dapat mengenyampingkan ketentuan KUHP, yang membedakan kepolisian dan kejaksaan. Pada proses beracara terdapat auran yang mengatur khusus hukum acaranya sendiri. Dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi pasca dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi, terdapat tiga lembaga yang samasama mempunyai kewenangan untuk menangani tindak pidana korupsi, yaitu: Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dalam hal penyelidikan dan penyidikan, Kejaksaan Republik Indonesia yang mempunyai kewenangan untuk melakukan penyidikan dan/atau penuntutan, yang terdapat pada Pasal 16 ayat (1) huruf A Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian dan Pasal 140 ayat (2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, sedangkan Komisi Pemberantasan Korupsi yang mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sesuai pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 yang berbunyi:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang :

- a. Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara.
- b. Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat dan/atau menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Masing-masing ketiga penegak hukum saat ini sama-sama memiliki kewenangan penghentian penyidikan hanya saja syarat penghentian penyidikannya yang berbeda,

prihal penghentian penyidikan kepolisian dan kejaksaan berpedoman pada KUHAP, sedangkan KPK memiliki aturan sendiri dalam UU KPK, berikut perbedaannya:

Tabel 1.

Sumber: Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 dan KUHAP

Pasal 40 ayat (1) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019	Pasal 109 ayat (2) KUHAP
Komisi Pemberantasan Korupsi dapat menghentikan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara Tindak Pidana Korupsi yang penyidikan dan penuntutannya tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya surat pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP).	Dalam hal penyidik menghentikan penyidikan karena : 1. Tidak cukup bukti 2. Bukan merupakan tindak pidana 3. Dihentikan demi hukum

Syarat penghentian yang terlampaui sederhana dibandingkan KUHAP, maka kontradiktif dengan pertimbangan bahwa KPK adalah lembaga khusus yang menangani tindak pidana yang bersifat *extra ordinary crime*. Mestinya dengan kewenangan yang besar untuk menangani *extra ordinary crime*, maka persyaratan penggunaan kewenangan penghentian penyidikan harus lebih ketat daripada penyidik di luar KPK. Tentunya akan berpotensi mudah untuk disalahgunakan.

Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XVII/2019 Atas Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019

Silang pendapat pro kontra mengenai kewenangan KPK untuk dapat mengeluarkan SP3, sejatinya sudah pernah beberapa pihak mengajukan uji materil ke Mahkamah Konstitusi terhadap UU 30 Tahun 2002 lebih dari satu kali yaitu, pada Putusan No. 006/PUU-1/2003 tertanggal 30 Maret 2004, Putusan No. 012-016-019/PUU-IV/2006 tertanggal 19 Desember 2006, Putusan No. 60/PUU-VIII/ tertanggal 30 September 2010. Masing-masing permohonan yang diajukan *judicial review* berkenaan dengan adanya Kewenangan menghentikan penyidikan dan penuntutan oleh KPK berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, yang secara *muttatis mutandis* mengikuti aturan sebelumnya yang menguatkan bahwa tidak diberikannya kewenangan SP3 pada KPK dalam menangani tindak pidana korupsi. Mahkamah Konstitusi pada saat itu berpendapat tidak diberikannya kewenangan SP3 KPK antara lain untuk mencegah agar Komisi Pemberantasan Korupsi yang memiliki kewenangan begitu sangat besar dan sangat luas tersebut tidak menyalahgunakan wewenangnya. Selain dari pada itu juga mencegah praktik-praktik negosiasi, baik menarik kepentingan terhadap penerbitan Surat Perintah Penggantian Penuntutan atau SP3.¹⁵

Hal yang berbeda terdapat pada pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan *Judicial review* No.70/PUU/XVII/2019 mengenai pasal 40 ayat (1) yang berbunyi:

¹⁵ Pertimbangan Mahkamah Konstitusi atas permohonan *judicial review* dalam putusan No. 006/PUU-1/2003 tertanggal 30 Maret 2004, diakses pada 18 juli 2021, pukul 21.20 WIB.

“Komisi Pemberantasan Korupsi dapat menghentikan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara Tindak Pidana Korupsi yang penyidikan dan penuntutannya tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak diterbitkannya Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP).”

Berangkat dari uraian sederhana sebelumnya, maka terdapat indikator bahwa adanya putusan tersebut berpotensi menghambat KPK dalam upaya pemberantasan korupsi, dengan dasar analisis sebagai berikut:

Pertama, alasan teknis berkaitan dengan penanganan perkara. Setiap perkara korupsi memiliki kekhasan penanganan yang berbeda-beda, ditambah dengan karakteristik kejahatan korupsi sebagai *extra ordinary crime* dapat menjangkau transnasional, yang hasil dari kejahatan tersebut dimungkinkan berada dalam lintas negara yang berbeda oleh karena itu waktu tersebut sangat singkat dapat mengungkap kasus perkara korupsi. Misalkan dalam perkara tindak pidana pencucian uang (TPPU) proses perkara yang membutuhkan pengembangan perkara melalui penelusuran, pembekuan, penyitaan hingga perampasan aset terhadap *aset recovery*, menghitung kerugian keuangan negara yang membutuhkan auditor, tentunya membutuhkan waktu yang tidak cepat. Selain itu, masa 2 tahun tersebut dinilai tidak tepat mengingat pada instansi penegak hukum kepolisian dan kejaksaan tidak memiliki batas waktu yang ditetapkan dalam undang-undang. Kewenangan KPK yang dimiliki saat ini dimungkinkan akan banyak perkara-perkara yang akan di SP3. Terlebih jika dalam penanganan perkara yang besar dan rumit, jika dihentikan dan harus mencari bukti baru agar bisa membuka dan melanjutkan kembali kasusnya dimungkinkan dan sangat berpotensi dengan waktu 2 tahun tersebut saksi kunci meninggal, bukti-bukti hilang, terbakar hangus dan musnah, tentunya semakin sulit bagi KPK menemukan bukti baru tersebut, dan pada akhirnya kasus tersebut bisa dikatakan tutup buku dan dianggap selesai, ini pernah terjadi dalam konteks kasus Nazaruddin upaya untuk menghilangkan atau mengaburkan bukti dapat saja terjadi ditahap penyelidikan ataupun penyidikan. Tercatat sudah empat orang yang pernah kabur yaitu : Anggoro Widjoyo dalam kasus SKRT, Neneng Sri Wahyuni dalam kasus PLTS, Nunun Nurbaeti dalam kasus cek pelawat, dan Nazaruddin dalam Kasus Wisma Atlet.

Adanya kewenangan SP3 KPK, menurut hemat penulis yang semulanya penyidik KPK dalam menangani perkara yang semangatnya boleh dikatakan 100% dan selalu menjaga prinsip kehati-hatianya dengan serius dalam pengumpulan berkas data-data, cermat dalam penyelidikan sebelum dinaikkan pada tahapan penyidikan, sehingga ketika sudah dinaikkan pada tahapan penyidikan dengan berkas-berkas yang lengkap tidak ada alasan mundur jadi harus sampai persidangan mengingat tidak diberikannya kewenangan SP3 oleh KPK, namun dengan diberikannya kewenangan SP3 KPK bisa saja semangat tersebut dimungkin menurun standard KPK dalam menangani perkara mengingat sewaktu-waktu jika perkara tersebut lebih dari 2 tahun dapat diberikan SP3, tentu hal ini membuat penyidik KPK semakin tidak serius dalam menangani perkara, proses penyelidikan, dan penyusunan berkas data-data persidangan.

Kedua, alasan kecurigaan berkaitan dengan kedudukan Komisi pemberantasan korupsi pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 berada dalam rumpun eksekutif ketentuan tersebut terdapat pada pasal 3 yang berbunyi :

“Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”.

Pendapat Mahkamah Konstitusi pada putusan *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 berkaitan dengan kedudukan KPK dalam ranah eksekutif bahwa KPK dalam menangani perkara menjalankan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan yang sama dengan instansi penegak hukum kepolisian dan kejaksaan yang mana kedua instansi tersebut berada dibawah eksekutif sehingga KPK diberlakukan sama dengan instansi keduanya. Jika merujuk pada pembahasan sebelumnya, gelombang gejolak konfigurasi politik reformasi pada saat tahun 1998, dimana pemerintahan presiden Suharto dinilai berpotensi melanggengkan perilaku koruptif pada lingkup pemerintahan. Pada saat itu instansi penegak hukum kepolisian dan kejaksaan tidak optimal mengatasi permasalahan tersebut. KPK dibentuk sebagai lembaga negara independen, yang mana secara teori lembaga independen harus independen dari cabang kekuasaan manapun hal tersebut terlihat pada pemilihan anggota KPK yang dilakukan secara seleksi, menurut Jimly Asshiddiqie komisi lembaga negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang bersifat independen dan berada diluar cabang kekuasaan eksekutif, legislative maupun yudikatif, namun justru mempunyai fungsi campur sari ketiganya.¹⁶ Artinya KPK dalam menangani perkara tidak dapat diintervensi campur tangan dari ketiga cabang kekuasaan tersebut.

Sejatinya kedudukan KPK sebagai lembaga independen sudah pernah putusan Mahkamah Kosntitusi yang menegaskan bahwa KPK memiliki *sifat constitutional importance* dan dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945. Berikut putusan Mahkamah Konstitusi yang sudah pernah menguji berkaitan dengan kedudukan KPK sebagai organ negara Independen melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 012-016-019/PUU-IV/2006, Putusan No. 37-39/PUU-VIII/2010, Putusan No. 5/PUU-IX/2011, Putusan No. 49/PUU-XI/2013. Namun pada putusan yang penulis analisis, ada pergeseran paradigma hakim yang mengabaikan pertimbangan putusan hakim-hakim konstitusi sebelumnya. Prihal menanggapi kedudukan KPK saat ini, Zainal Arifin Mochtar pakar hukum tata negara UGM menjelaskan dalam lembaga negara independen dibelahan dunia manapun memaknai lembaga independen sekurang-kurangnya terdapat 3 unsur yaitu independen Secara Institusi, independen Secara Fungsi dan Independen Secara Birokrasi. Jika dikaitkan dengan KPK saat ini, maka KPK menjauh dari teori lembaga negara independen mengingat KPK hanya independensi secara fungsi saja tidak secara institusi dan birokrasi. Sehingga pegawai KPK kemudian dialihkan menjadi aparatur sipil negara (ASN). Hal ini maka bertentangan dengan semangat awal pembentukan KPK yang menjadikan KPK sebagai lembaga penegak hukum yang berbeda dari kepolisian dan kejaksaan.¹⁷

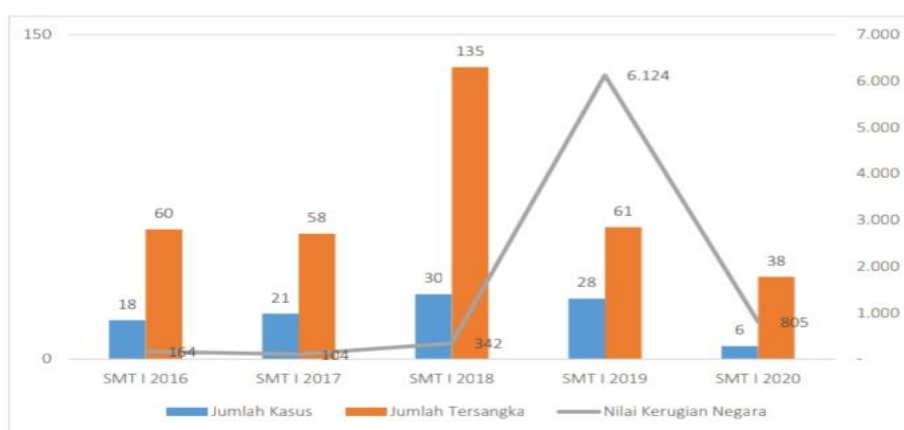
¹⁶ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta, 2008, hlm. 265-266.

¹⁷ Zainal Arifin Mochtar, dalam Materi *Eksaminasi Public Putusan Mahkamah Konstitusi atas UU KPK: KPK Mau dibawa kemana?*, diakses pada 31 Juli 2021.

Masuknya KPK dalam rumpun eksekutif dapat dimungkinkan rentan akan adanya intervensi kekuasaan. Boyamin saiman kordinator Masyarakat Anti Korupsi (MAKI) memaknai kekuasaan dalam 2 hal yaitu kekuasaan politik dan kekuasaan keuangan, lebih lanjut dari keterangan beliau bahwa kekuasaan politik berkaitan dengan adanya intervensi kepentingan kekuasaan terhadap KPK dalam penanganan perkara yang menyangkut latar belakang politis lingkaran pemerintahan, sedangkan kekuasaan keuangan lebih pada proses dagang jual beli perkara mafia hukum. Dari hasil kajian satgas anti mafia hukum juga mengaskan bahwa dengan tidak diberikannya kewenangan SP3 KPK sebagai pertimbangan agar tidak disalahgunakan kewenangannya dan rawan akan mudah diperdagangkan. Salah satu contoh dari praktik perdagangan mafia hukum jual beli perkara ialah pada kasus hakim patrialis akbar yang diduga menerima suap terkait uji materil UU No.41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Dalam kasustersebut hakim patrialis akbar dinilai memperdagangkan hasil Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH). Kasus Akil Mochtar, dan terbaru pada kasus suap walikota Tanjung Balai, Sumatera Utara, yang menyuap penyidik KPK AKP Stepanus Robin Pattuju senilai 1,5 Milyar rupiah agar kasus dugaan kasus korupsi pemerintahan kota tanjung balai tahun 2020-2021 dihentikan. ditambah terbuktinya pimpinan KPK Lilik Pintauli Siregar melanggar kode etik yang juga terlibat peran dengan kasus yang sama.

Ketiga, alasan kepercayaan. Penilaian menurunnya kepercayaan masyarakat (*public trust*) terhadap KPK, menurut penulis dibagi dalam 3 hal yaitu kuantitas, kualitas, dan keadaan saat ini. *Pertama*, dalam aspek kuantitas, jika dilihat dari tren kinerja KPK yang dikutip melalui ICW menyebutkan bahwa KPK mengalami penurunan secara grafik penindakan yang juga dipengaruhi dari disahkannya revisi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, dari catatan tersebut dalam aspek vonis ICW Disisi lain masih dalam aspek kuantitas penindakan oleh KPK juga mengalami penurunan pada semester 1 tahun 2020, dapat dibuktikan dari grafik sebagai berikut:

Grafik 1. Presentase penindakan kasus KPK semester 1 2016- semester 1 2020



Sumber: Data *Indonesia Corruption Watch* (ICW), 2020

Kedua, dalam aspek kualitas kinerja KPK saat ini masih jauh dari harapan masyarakat terhadap *orchestra* pemberantasan korupsi. Hal tersebut dapat dinilai dari kinerja KPK yang terbilang lambatnya proses pengembangan kasus yang strategis untuk

membongkar setiap aktor, menurut catatan ICW sebagian besar penindakan kasus korupsi yang dilakukan oleh KPK merupakan hasil OTT (7 kasus) dan pengembangan kasus (7 kasus). Sedangkan kasus yang baru disidik pada tahun 2020 hanya 1 (satu kasus). Sedangkan dalam aspek kualitas dakwaan baik Kejaksaan atau KPK, belum memuaskan publik dalam hal melakukan penuntutan.¹⁸ Beberapa contoh kasus yang menjadi penilaian kualitas dakwaan, yaitu kasus Joko Chandra, jaksa Pinangki, kasus benih lobster Eddy Prabowo hingga yang terbaru ialah pada kasus vonis kasus bansos menteri sosial Juliari Peter Batubara yang akibatnya langsung dirasakan public, namun KPK hanya mendakwakan 11 Tahun penjara kemudian hakim menambahkan menjadi 12 tahun yang seharusnya dapat dituntut 20 tahun dari dakwaannya.

Ketiga, isu saat ini penulis mengaitkannya dengan dakwaan KPK terhadap perkara Sofyan Basir yang merupakan mantan Direktur Utama Perusahaan Listrik Negara (PLN), yang memutus bebas yang tertuang dalam putusan PN Jakarta Pusat Nomor 74-Pid.Sus-TPK/2019/PN.Jkt.Pst tanggal 4 November 2019, selain itu juga terhadap kasus BLBI dengan terdakwa Syafrudin Arsyad Temenggung, dengan putusan lepas yang tertuang dalam Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 1555 K/Pid. Sus/2019 tanggal 9 Juli 2019, dan terbaru pada perkara Samin Tan pemilik PT.Borneo Lumbung Energi dan Metal (PT BLEM) dengan putusan bebas dan dinyatakan tidak terbukti bersalah melakukan suap atas perkara izin tambang tertanggal 1 September 2021, dari ketiga putusan tersebut menciderai *track record conviction rate* 100% KPK selama ini, sama-sama diketahui dari kinerja komisi pemberantasan korupsi bisa dikatakan 100% *conviction rate*, artinya dalam setiap menangani kasus hampir setiap perkara yang diajukan ke persidangan semuanya diputus oleh hakim dan terbukti bersalah, sejak 2005-2018 terdapat 578 perkara yang telah berkekuatan hukum tetap dan belum ada satupun terdakwa yang divonis bebas, sehingga dapat dikatakan tidak ada perkara yang tidak terbukti dan diputus lepas oleh hakim dipersidangan.¹⁹ Ditambah program-program KPK yang menimbulkan polemic seperti Tes Wawasan Kebangsaan, Pemberian Asimilasi koruptor hingga menjadikan kuroptor sebagai penyintas duta anti korupsi.

Kewenangan Penghentian Penyidikan Bertentangan dengan Konsep Tujuan Hukum

Dalam pandangan teori tujuan hukum, penulis memakai teori tujuan hukum Gustav Radbruch yang membicarakan tentang cita hukum yang baik dalam suatu putusan dan atau hukum ialah yang terdapat tiga nilai dasar didalamnya yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.²⁰

Penghentian Penyidikan Oleh Komisi Pemberantasan Korupsi Tidak Sesuai dengan Prinsip Keadilan

Tindak lanjut dari analisis putusan juga pembahasan penulis sebelumnya, maka kewenangan penghentian penyidikan oleh KPK tidak sesuai dengan nilai keadilan.

¹⁸ Data Tren vonis KPK pada tahun 2020, diakses <https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Tren%20Vonis%202020.pdf>, pada 27 Agustus 2021, pukul 22.57 WIB

¹⁹ Kurnia Ramadhana, Peneliti Indonesia Corruption Watch (ICW), dalam materi Proyeksi Masa Depan Pemberantasan Korupsi, Tahun 2020

²⁰ Achmad Ali, *Mengungkap Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (judicialprudence) termasuk interpretasi Undang-Undang (legisprudence)*, Cetakan Ke-I Agustus, Kencana Perdana Media Group, Jakarta, 2009, hlm.292.

Keadilan yang dimaksud dalam hal ini ialah bagaimana adanya kewenangan tersebut dapat merubah tatanan kehidupan bangsa semakin baik yang mendekati pada kesejahteraan bagi masyarakat, menciptakan ketertiban kehidupan berbangsa dan bernegara. Dasar penulis mengatakan tidak sesuai keadilan ialah

Pertama, dari aspek historis, upaya pendahulu sebelumnya berupaya menghilangkan perilaku koruptif melalui beberapa aturan mulai dari orde lama, orde baru yang tidak kunjung berhasil, sehingga saat ini mengamanatkan KPK sebagai lembaga khusus yang diharapkan memberikan efek jera meminimalisir perilaku koruptif.

Kedua, dari aspek akibat korupsi, dalam konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga menyatakan: "*Bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa*". Eddy O.S. Hiariej mengatakan Korupsi adalah kejahatan yang berkaitan dengan nasib orang banyak karena keuangan negara yang dapat dirugikan sangat bermanfaat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Ketika korupsi semakin banyak terjadi tentu akan menghambat negara mencapai tujuan dari negara tersebut.

Ketiga, korupsi sebagai pelanggaran hak asasi manusia, sehingga negara harus aktif guna menjamin hak-hak masyarakat terpenuhi. Kekhawatiran penulis dengan kejahatan korupsi yang dilakukan dengan modus operandi yang rumit, dengan karakternya *extra ordinary crime*, maka ketika perkara skandal mega yang merugikan banyak uang negara dengan waktu 2 tahun tidak selesai dihentikan, maka selain merugikan keuangan negara juga nilai-nilai keadilan yang diharapkan masyarakat.

Penghentian Penyidikan Oleh Komisi Pemberantasan Korupsi Tidak Sesuai dengan Prinsip Kemanfaatan

Aliran Utilitarianisme memaknai tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan sebanyak-banyaknya kepada warga masyarakat yang didasari oleh falsafah sosial yang mengungkapkan bahwa setiap warga negara mendambakan kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.²¹ Sesuai dengan slogan *the greatest happiness for the greatest number*. Berangkat dari uraian sederhana diatas, maka kewenangan KPK perihal penghentian penyidikan tidak memenuhi prinsip kemanfaatan, dengan beberapa alasan:

Pertama, dari aspek muatan Undang-Undang yang menambahkan peran dari dewan pengawas, Jika dimaksud demikian maka menurut hemat penulis adanya kewenangan penghentian penyidikan bagi KPK tidak begitu bermanfaat karena sejatinya sudah dalam bentuk pengawasan *structural* dari dewan pengawas yang mengawasi kinerja KPK. Ketentuan tersebut dapat dilihat pada pasal 37B Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, yang sangat jelas bahwa tugas dari dewan pengawas selain menindak lanjut pelanggaran kode etik pegawai KPK juga sebagai pengawas kinerja pelaksanaan tugas dan wewenang KPK dalam penanganan perkara. Sehingga hadirnya dewan pengawas

²¹ Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum, Edisi lengkap (Dari Klasik sampai Postmodernisme)*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2011, hlm.159

membuat kewenangan penghentian penyidikan seharusnya tidak diperlukan ada dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Lebih lanjut, Ronald dalam sudut pandang penyidik juga mengatakan bahwa SP3 KPK tidak efektif dan tidak memberikan dampak besar terhadap semangat kinerja KPK.

Kedua, secara garis besar prihal menguji keabsahan atas penetapan tersangka, maka sejatinya sudah ada mekanisme praperadilan yang terdapat dalam pasal 1 butir 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 ditambah dengan pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 termasuk juga didalamnya menguji sah tidaknya penetapan tersangka. Seperti kasus: Setya Novanto, Budi Gunawan, Hadi Poernomo, dll.

Ketiga, adanya penghentian materil dengan muatan syarat penghentian yang sederhana dibandingkan KUHAP, maka senyatanya penghentian dapat dilakukan sesuai hukum acara senada dengan hal tersebut Trisno Raharjo dalam keterangan ahli pada perkara Nomor 70/PUU-XVII/2019 bahwa ketika tidak diatur secara khusus dalam UU, maka dapat berlaku ketentuan KUHAP. Lebih lanjut dalam proses penyidikan dimungkin adanya penghentian materil seperti tersangka meninggal dunia, berdasarkan pasal 77 KUHAP tentunya perkara tidak bisa dilanjutkan maka harus dihentikan, seperti pada perkara sebagai berikut: ²²Fuad Amin mantan Bupati Bangkalan, Madura, Jeffry Tongas yang meninggal pada tahun 2010, Iken Basya Rinanda Nasution, tersangka dalam kasus korupsi impor daging sapi, meninggal pada 2010 lalu akibat sakit jantung yang harus dihentikan tanpa melalui SP3. Dalam kaidah fiqh dikatakan *Darul mafasid muqaddam 'ala jalbil mashalih* yang mana menghindari kemudharatan didahulukan atas kepentingan kemaslahatan umat, korelasinya ialah jika penghentian penyidikan diberpotensi sebagai faktor penambah kerusakan didalam penegakan hukum maka harus dihindari dalam upaya pemberantasan korupsi, sebagai ikhtiar bersama dalam rangka untuk memelihara agama (*hifdzud din*), jiwa (*hifdzun nafs*), akal (*hifzul 'aqli*), memelihara harta (*hifdzul mal*), serta memelihara keturunan (*hifdzun nasb*).

Penghentian Penyidikan Oleh Komisi Pemberantasan Korupsi Sesuai dengan Prinsip Kepastian

Hak untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil merupakan salah satu dari hak asasi manusia yang merupakan hak konstitusional yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di dalam Pasal 28D ayat (1) kemudian dipertegas dengan adanya Pasal 28I ayat (2) yang berbunyi "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu". Oleh karena itu adanya penghentian penyidikan sesuai dengan prinsip kepastian, karena:

Pertama, dari aspek teori, dalam hukum pidana dikenal *sunset principle dan sunrise principle*, sistem peradilan pidana *crime control model dan due process model*. sehingga penghentian penyidikan *due process of law* untuk menegakkan prinsip peradilan cepat, tepat dan biaya ringan, dan sekaligus untuk tegaknya kepastian hukum dalam kehidupan masyarakat, jika penyidik berkesimpulan bahwa berdasar hasil penyelidikan atau

²²<https://www.jawapos.com/nasional/hukum-kriminal/28/11/2019/empat-tersangka-meninggal-dunia-kpk-sp3-perkara/> diakses pada 2 September 2021, Pukul 16.30 WIB.

penyidikan tidak cukup bukti atau alasan untuk menuntut tersangka dimuka persidangan untuk apa berlarut-larut menangani dan memeriksa tersangka. Supaya penyidikan terhindar dari kemungkinan tuntutan ganti kerugian, sebab kalau perkaranya diteruskan, tapi ternyata tidak cukup bukti atau alasan untuk menuntut ataupun menghukum dengan sendirinya memberi hak kepada tersangka/ terdakwa untuk menuntut ganti kerugian berdasar Pasal 95 KUHP. Diharapkan dengan adanya kewenangan penghentian penyidikan, KPK mampu fokus bekerja terhadap penyelesaian perkara lainnya, tidak hanya fokus pada satu perkara yang mengabaikan perkara lainnya. Sehingga pada prosesnya nasib status dari seorang tersangka tidak digantung tanpa adanya kepastian proses yang jelas dari penyidik.

Kedua, dari aspek perlindungan hak tersangka. Berangkat dari teori diatas maka sesuai dengan teori hukum acara pidana yang menilai semua tindakan harus diproses dengan cepat, baik terhadap penetapan tersangka tidak boleh menggantung nasib atas seseorang yang diduga melakukan pelanggaran pidana. Begitu juga tidak boleh menghukum seseorang tanpa adanya bukti yang kuat untuk membuktikan kesalahannya. Hal tersebut sesuai dengan sebuah hadist sebagai berikut:

"Diceritakan dari Abdurrahman ibn Aswad abu 'amr al-Basriyyu, diceritakan dari Muhammad ibn Robi'ah, diceritakan dari Yazid ibn Ziyad al-Damasyiqiyu dari Azzuhri dari 'urwah dari 'aisyah berkata: Rasulullah SAW bersabda: Hindarkan bagi muslim hukuman hudud kapan saja kamu dapat dan bila kamu dapat menemukan jalan untuk membebaskannya. Jika imam salah, lebih baik salah dalam membebaskan dari pada salah dalam menghukum." Hadist diatas kemudian dikenal dengan adagium hukum *"lebih baik membebaskan 1000 orang bersalah daripada harus menghukum 1 orang yang tidak bersalah"*.

Penutup

Kesimpulan

1. Berlandaskan hasil identifikasi analisis penulis maka Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XVII/2019 atas pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, justru akan menjadi kotak Pandora KPK yang berpotensi menghambat KPK dalam upaya pemberantasan korupsi, dengan mendasarkan pada alasan teknis, kecurigaan, dan kepercayaan. Mengingat dengan syarat waktu 2 tahun akan menyempitkan karakteristik korupsi sebagai *extra ordinary crime* dibandingkan dengan syarat dalam KUHP.
2. Berdasarkan pada teori tujuan hukum gustav redbruch, putusan atau hukum yang baik ialah yang didalamnya memuat nilai-nilai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Syarat kewenangan penghentian yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 ini melalui konsep tujuan hukum menemukan bahwa penghentian penyidikan sesuai dengan nilai kepastian hukum, namun bertentangan dengan nilai-nilai keadilan dan kemanfaatan.

Saran

1. Perlu segera adanya aturan pelaksana mekanisme mengeluarkan surat penghentian penyidikan dan penuntutan (SP3), dengan memasukkan penguji independen dalam penilaian dasar perkara yang layak dihentikan. Mencantumkan pada aturan pelaksana

adanya kejelasan terhadap perkara yang dihentikan, untuk segera dilanjutkan, dan memberikan keterangan dari setiap perkembangan perkara, untuk menghindari kasus-kasus mangkrak yang berujung tutup buku.

2. Memperkuat fungsi peran dari adanya Dewan Pengawas KPK sebagai mekanisme kontrol dalam proses penghentian penyidikan.
3. Kewenangan KPK dalam mengeluarkan SP3 harus dipandang sama dengan mengeluarkan PERPU, sehingga kewenangan tersebut perlu diperketat dari syarat penghentian penyidikan dalam KUHAP.

Daftar Pustaka

Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (judicialprudence) termasuk interpretasi Undang-Undang (legisprudence)*, Cetakan Ke-I Agustus, Kencana Perdana Media Group, Jakarta, 2009.

Denny Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta, 2008.

Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum ,Edisi lengkap (Dari Klasik sampai Postmoderenisme)*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2011.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Hukum Normatif*. Bayumedia Publshing, Malang, 2006.

Mahrus Ali, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2010.

Nikmatul Huda, *"Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review"*, UII Press, Yogyakarta, 2005.

Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana, Jakarta, 2010.

M. Abdul Khaliq, "Eksistensi Korupsi dalam peradilan Indonesia", *Jurnal Hukum* No.26 Vol.4, Tahun 2004.

Kartika, S. Wahyuningrum dkk, *Independensi Komisi pemberantasan Korupsi: Benarkah Ada?*, jurnal ilmu hukum volume 4 Nomor 2 Tahun 2020.

Eddy O.S Hiariej, *Hal Ihwal Praperadilan*, Kompas, Rabu 8 April 2015.

Kurnia Ramadhana, Peneliti Indonesia Corruption Watch (ICW), dalam materi Proyeksi Masa Depan Pemberantasan Korupsi, Tahun 2020.

Zainal Arifin Mochtar, dalam Materi *Eksanminasi Public Putusan Mahkamah Konstitusi atas UU KPK: KPK Mau dibawa kemana?*, Juli 2021.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XVII/2019

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor No. 012-016-019/PUU-IV/2006

<https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Tren%20Vonis%202020.pdf>

<https://www.jawapos.com/nasional/hukum-kriminal/28/11/2019/empat-tersangka-meninggal-dunia-kpk-sp3-perkara/>

Perlindungan Konsumen atas Pembebanan Biaya Kirim Retur Barang Tidak Sesuai Kesepakatan Dalam *Marketplace*

Dewi Maimunah Mubaroh¹, Siti Hapsah Isfardiyana²

Abstract

This study aims to examine how the legal protection for consumers for the imposition of the cost of returning goods that are not according to orders on the marketplace and how the responsibility of sellers to buyers for errors in providing goods that are not appropriate in the buying and selling marketplace. By using juridical-normative research methods, this study finds that sellers are responsible for providing compensation for damage, contamination, and/or consumer losses for mistakes made by the seller for his negligence. Compensation can be in the form of reimbursement for the cost of returning goods and/or services of a similar or equivalent value, or other replacements by the provisions of the applicable laws and regulations. The responsibilities of sellers have not been specifically regulated in the UUPK and UUIITE, but in principle business actors can be demanded to be responsible for marketplace transactions. Buyers can ask for accountability if it turns out that the products offered by business actors are not by what was agreed at the beginning and are detrimental to buyers. So if the element of the negligence of the business actor can be proven by buyers, the compensation that can be received by buyers is in the form of returning goods and/or replacing goods, health care, reimbursement of return costs to providing compensation by the provisions of the act of consumers protection..

Keywords: *Consumer Protection, Return Fee Charge, Marketplace*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen atas pembebanan biaya retur barang tidak sesuai pesanan pada *marketplace* ditinjau dari UUPK dan bagaimana pertanggungjawaban pelaku usaha terhadap konsumen atas kesalahan pemberian barang yang tidak sesuai dalam jual beli *marketplace*. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis-normatif, penelitian ini menemukan bahwa pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen atas kesalahan yang dilakukan oleh penjual atas kelalaiannya. Ganti rugi dapat berupa penggantian biaya retur barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau penggantian lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tanggung jawab pelaku usaha belum diatur secara spesifik dalam UUPK dan UUIITE, tetapi pada prinsipnya pelaku usaha dapat dituntut untuk bertanggungjawab dalam transaksi *marketplace*. Konsumen dapat meminta pertanggungjawaban apabila ternyata produk yang ditawarkan oleh pelaku usaha tidak sesuai dengan apa yang diperjanjikan di awal dan merugikan konsumen. Maka apabila unsur kelalaian dari pelaku usaha dapat dibuktikan oleh konsumen maka ganti rugi yang dapat diterima oleh konsumen adalah berupa pengembalian barang dan/atau penggantian barang, perawatan kesehatan, penggantian biaya retur hingga pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan..

Kata Kunci: *Perlindungan Konsumen, Pembebanan Biaya Retur, Marketplace*

Pendahuluan

Pada saat ini perkembangan teknologi sudah semakin berkembang dengan pesat. Tidak hanya di Indonesia yang berkembang pesat namun seluruh dunia pun sekarang teknologi adalah salah satu faktor kita dapat berinteraksi, berkomunikasi, dan melakukan aktivitas lainnya yang menggunakan teknologi. Terlebih adanya dampak dari *covid-19* ini membuat beberapa aktivitas beralih ke dalam serba *online*. Tidak hanya pendidikan yang beralih menjadi *online*, aktivitas jual beli sekarang juga menjadi *online*. Orang-orang dengan mudah dapat mengakses *marketplace*, yang berawal mencari barang tidak usah jauh kemana mana, aktivitas ini dapat menemukan barang hanya dengan menjelajahi melalui sosial media. Hal ini juga dampak dari canggihnya teknologi. Transaksi bisnis jual

¹ Dewi Maimunah Mubaroh, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: 17410475@students.uui.ac.id

² Siti Hapsah Isfardiyana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: 134101104@uui.ac.id

beli pun dapat di rasakan sekarang sangat mudah. Mudahnya aktivitas transaksi jual beli ini dapat menguntungkan kedua belah pihak. Pihak pertama yaitu pelaku usaha dan yang kedua yaitu konsumen.³

Jual beli merupakan proses tukar menukar harta atau barang dengan cara tertentu atau tukar menukar sesuatu yang disenangi dengan barang yang setara nilai dan manfaat nilainya dan membawa manfaat bagi masing-masing pihak.⁴ Pelaku usaha dapat di artikan setiap orang perseorangan atau badan hukum yang didirikan dan berkedudukan melakukan kegiatan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵ Selain hal itu konsumen dapat juga diartikan dengan setiap orang pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat.⁶

Hadirnya sosial media, pelaku usaha dapat mendapatkan konsumen dari mereka memasarkan produk mereka di *marketplace*, caranya dengan memfoto produk mereka dengan menarik lalu mengunggah di sosial media pelaku usaha. Hal tersebut membuat konsumen akan datang dan membeli produk yang dipasarkan. Bukan hanya sisi positifnya yang kita rasakan melakukan transaksi *marketplace* ini, beberapa hal negatif dapat hadir di dalam aktivitas ini. Seiring dengan berkembangnya teknologi yang sangat cepat diakses, bisnis jual beli di Indonesia juga belum berjalan lancar sesuai peraturan yang sudah ada. Beberapa pelaku usaha masih dapat melakukan kesalahan dan merugikan pihak kedua yaitu konsumen. Contoh hal kecilnya adalah ketika konsumen memesan produk yang menarik di sosial media, ketika sudah melakukan perjanjian *marketplace* namun produk yang datang beberapa ada yang tidak sesuai dengan harapan. Beberapa hal yang tidak sesuai dengan harapan konsumen adalah pertama ada barang cacat, barang tidak sesuai dengan pesanan, barang tidak sesuai yang di pasarkan melalui Shopee.⁷

Beberapa di antaranya masih terdapat adanya permasalahan hukum yang sering terjadi dalam praktik jual beli melalui *marketplace* di Indonesia. Berdasarkan hubungan jual beli *online* adanya hubungan antara pelaku usaha dan konsumen, di mana perilaku ini membuat pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk memenuhi kewajibannya sedangkan konsumen mempunyai hak yang harus di dapat. Berdasarkan jual beli *marketplace* ini pelaku usaha berkewajiban untuk memastikan barang yang dipesan konsumen aman, selamat dan tepat barangnya. Berdasarkan diatur dalam Pasal 4 UUPK Penelitian ini menemukan beberapa responden yang pernah terkendala dalam transaksi melalui *marketplace*, khususnya mengenai penggantian biaya retur untuk barang yang tidak sesuai kesepakatan. Pertama, Natasha yang sempat memesan baju hijau sebanyak 15 buah melalui Shopee dengan warna yang kesemuanya sama. Dia berencana menggunakan baju tersebut untuk acara tahun baru. Namun, ketika pesanan tersebut datang ternyata tidak berwarna seragam, malah berbeda-beda. Natasha pun sempat meminta pertanggungjawaban kepada penjual untuk menukar barang yang diterima disertai

³ Tresna Ningsih, *Kemajuan Ekonomi Digital Dari Sisi Marketplace (Di Era Pandemi Covid-19)*, diakses melalui <https://www.solopos.com/kemajuan-ekonomi-digital-dari-sisi-marketplace-di-era-pandemi-covid-19-1102201terakhir> tanggal 1 Mei 2021 jam 21:53

⁴ Imam Mustofa, *Fiqih Muamalah Kontemporer*, Rajagrafindo Persada Jakarta, 2016, hlm. 21.

⁵ Eli Wuria Dewi, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2015, hlm. 57.

⁶ Elfa Murdiana, *Hukum Dagang Internalisasi Hukum dagang dan Hukum Bisnis di Indonesia*, Idea Sejahtera, Yogyakarta, 2013, hlm. 155.

⁷ Wawancara dengan Ninda Rosanda SH, Notaris. di Yogyakarta 1 Mei 2021.

dengan penggantian biaya retur, akan tetapi pihak penjual hanya menyanggupi untuk melakukan penggantian barang dan tidak untuk biaya retur.⁸ Kedua, ibu Hesti yang pernah memesan sebanyak 100 buah baju jersey, ukuran *all-size*, dan warna merah cerah-putih melalui Shopee. Namun pesanan yang datang adalah berwarna merah *maroon*-putih. Sama halnya seperti kasus Natasha, pihak penjual yang melakukan transaksi dengan Ibu Hesti juga hanya menyanggupi untuk mengganti barang namun tidak untuk biaya retur.⁹

Padahal menurut pasal 1 Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 menyebutkan bahwa : Perlindungan konsumen merupakan segala sesuatu upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.¹⁰ Hal ini sudah diatur dalam Undang-undang perlindungan konsumen, apabila salah satu pihak merasa dirugikan dalam transaksi jual beli ini sudah jelas konsumen dapat menggugat pihak pertama yaitu pelaku usaha. Transaksi jual beli sering kali menimbulkan masalah, tidak hanya produk barang yang tidak sesuai harapan tetapi juga pelaku usaha tidak tanggap dalam mengganti rugi biaya retur produk yang tidak sesuai harapan tersebut. Dalam Pasal 7 Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 disebutkan bahwa pelaku usaha memberi kompensasi, ganti rugi dan penggantian apabila barang dan jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian.¹¹ Peraturan tersebut, sudah jelas apabila adanya kesalahan pelaku usaha maka akan memberi ganti rugi kepada konsumen, maka konsumen merasa terlindungi atas kesalahan yang ditimbulkan oleh pelaku usaha. Berdasarkan kasus yang sudah terjadi banyak yang tidak sesuai dengan peraturan yang sudah ada. Praktiknya pelaku usaha tersebut melipat gandakan kesalahan. Pertama atas produk yang tidak sesuai harapan dan kedua atas biaya retur yang tidak ditanggung oleh perusahaan atau pelaku usaha tersebut.

Pelaku Usaha bertanggung jawab penuh atas kesalahan yang dilakukan. Sesuai dengan Pasal 19 ayat 1 dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999, yang menegaskan bahwa apabila adanya terjadi kesalahan yang dilakukan pelaku usaha yang menyebabkan kerugian terhadap konsumen, maka pelaku usaha bertanggung jawab penuh. Yang makan dalam Undang-Undang harus diberlakukan secara baik dan tegas untuk menghindari kelipatgandaan kesalahan yang dilakukan oleh pelaku usaha.¹² Biaya retur tersebut seharusnya menjadi tanggungan perusahaan, namun kenyataannya banyak konsumen menggunakan uang mereka untuk meretur produk yang diinginkan. Hal tersebut tidak sesuai dengan Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 menyatakan bahwa hak konsumen mendapat kompensasi ganti rugi penggantian barang apabila barang/jasa tidak sesuai dengan perjanjian. Yang mana konsumen jarang sekali mendapat kompensasi ganti rugi berupa biaya retur untuk menukar produk barang yang tidak sesuai pesanan. Hal yang seperti ini apabila dibiarkan akan menyebabkan semakin banyak kerugian yang didapat oleh konsumen dan banyak keuntungan yang didapat oleh pelaku usaha. Kebiasaan pelaku usaha ini tidak dapat dibiarkan begitu saja, karena masih banyak konsumen yang takut untuk protes atas

⁸ Wawancara dengan Natasha Friska, Konsumen di Yogyakarta 31 Maret 2021

⁹ Wawancara dengan Dwi Hesti Ermawati, Konsumen. di Yogyakarta 29 Maret 2021

¹⁰ Elfa Murdiana, *Hukum Dagang Internalisasi Hukum dagang dan Hukum Bisnis di Indonesia*, Op. Cit, hlm. 4.

¹¹ Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Pasal 7

¹² Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Pasal 19

kesalahan pelaku usaha. Bahkan kesalahan atau situasi seperti ini sering dimanfaatkan oleh pelaku usaha. Konsumen berhak mendapat haknya dan pertanggungjawaban pelaku usaha penting untuk para bisnis jual beli, baik melalui *online* maupun tidak *online*. Untuk mendapat kepastian hukumnya.¹³

Berdasarkan permasalahan yang terjadi, penelitian ini penting untuk dilakukan guna dapat mengetahui perlindungan konsumen atas pembebanan biaya kirim retur barang tidak sesuai pesanan. Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap permasalahan hukum yang telah diuraikan di atas.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen atas pembebanan biaya retur barang tidak sesuai kesepakatan pada *marketplace*?
2. Bagaimana tanggungjawab pelaku usaha terhadap konsumen atas kesalahan penyerahan barang yang tidak sesuai dalam jual beli *marketplace*?

Metode Penelitian

Penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian yuridis-normatif. Penelitian yuridis-normatif adalah penelitian hukum yang mengandung hukum sebagai konstruksi sistem normatif. Sistem normatif yang ditetapkan adalah tentang asas, norma, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, kesepakatan dan doktrin.¹⁴

Metode pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam tugas akhir ini ialah pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan. Selain itu, peneliti menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan penulis pada tugas akhir ini menggunakan pengumpulan bahan hukum sekunder melalui studi kepustakaan.

Hasil dan Pembahasan

A. Perlindungan Konsumen atas Pembebanan Biaya Retur Barang Tidak Sesuai Pesanan Pada *Marketplace*

Terdapat beberapa keterbatasan jangkauan produk-produk hukum yang ada, seperti KUHPer, UUPK, dan UUIITE untuk dapat menjamin perlindungan konsumen dalam bertransaksi di *marketplace*. Dalam Pasal 1320 KUHPerdata, pelaku usaha dapat dikenakan pertanggungjawaban saat melakukan transaksi melalui *marketplace*. Ketika pelaku usaha melakukan kelalaian berupa kesalahan pemberian barang yang tidak sesuai dengan apa yang diperjanjikan, maka pelaku usaha dapat dikenakan pertanggungjawaban produk untuk melakukan penggantian barang hingga pemberian ganti rugi atau kompensasi kepada konsumen. Namun ketentuan tersebut tidak dapat menjangkau transaksi elektronik yang dilakukan melalui pihak ketiga seperti *marketplace*.

¹³ Wawancara dengan Ninda Rosanda SH, Notaris. di Yogyakarta 1 Mei 2021.

¹⁴ Mukti Fajar dan Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan IV, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017. Hlm. 33.

. Berdasarkan Pasal 28 Ayat 1 UUIE menjelaskan bahwa setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan berita bohong dan menyesatkan yang mengakibatkan kerugian bagi konsumen dalam transaksi Elektronik dapat dipidana. Namun pasal ini tidak rasional untuk diterapkan karena pembeli lebih menginginkan penggantian secara materi bukan pidana badan, serta hukum pidana merupakan *ultimum remedium* atau upaya terakhir apabila segala upaya telah gagal dilakukan.

Selanjutnya, dalam UUPK keterbatasan melindungi konsumen dalam bertransaksi *marketplace* juga tampak pada terbatasnya ruang lingkup pengertian pelaku usaha¹⁵. Pasal 1 ayat (3) UUPK undang-undang ini menyebutkan, yang dimaksud dengan pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Menurut penjelasan Pasal 1 ayat (3) UUPK, yang termasuk dalam pelaku usaha adalah “pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor, dan lain-lain. Melihat pengertian di atas sangatlah sempit sekali ruang lingkup pengertian pelaku usaha yang diatur oleh UUPK, di mana pelaku usaha yang diatur adalah pelaku usaha yang wilayah kerjanya di wilayah negara Republik Indonesia. Padahal jika dilihat dari karakteristik *marketplace*, salah satunya adalah perdagangan yang melintasi batas-batas negara maka pengertian pelaku usaha dalam UUPK ini tidak dapat menjangkau jika pelaku usaha tersebut tidak berada di wilayah negara Republik Indonesia.¹⁶

Berdasarkan hubungan kewajiban dan hak antara para pihak pelaku usaha dan konsumen menimbulkan suatu perjanjian. Hubungan timbal balik antara para pihak yang mana disimpulkan bahwasanya pelaku usaha dan konsumen melakukan seperti bilateral, di mana pelaku usaha harus melakukan penyerahan barang sesuai UUPK yang berlaku guna mengurangi tingkat kerugian konsumen, dan sebaliknya bahwasanya seorang konsumen pun dalam membeli/membayar barang sesuai UUPK.¹⁷

Dalam konteks transaksi *marketplace*, aspek hukum perlindungan konsumen yang berkaitan langsung dengan konsumen meliputi aspek perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha dan tanggung jawab pelaku usaha. Aspek perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 17. Aspek ini dapat diberlakukan apabila terbukti bahwa barang dan/jasa yang diperdagangkan pelaku usaha melalui *marketplace* melanggar ketentuan yang ada dalam pasal-pasal tersebut.

Berkaitan dengan hal ini pula tentang dilarangnya iklan yang menyesatkan konsumen maupun yang mengelabui, seolah-olah barang dan/atau jasa yang ditawarkan mempunyai kondisi yang baik namun pada kenyataannya tidak¹⁸.

¹⁵ Yusuf Shofie, 2003, *Pelaku Usaha, Konsumen dan Tindak Pidana Korporasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.31.

¹⁶ Onno w.Purbo dan Aang Arif Wahyudi, 2001, *Mengenal Marketplace*, Elex Media Komputindo, Jakarta, hlm. 1-2.

¹⁷ *Op.Cit.*, Ridwan Khairandy, Perjanjian Jual Beli, Hlm 23

¹⁸ Belly Riawan dan I Made Mahartayasa, “Perlindungan Konsumen dalam Kegiatan Transaksi Jual Beli Online di Indonesia,” *Kerta Semaya*, Vol. 3, hlm. 34.

Dalam transaksi *marketplace*, aspek tanggung jawab juga berlaku untuk pelaku usaha, dalam hal ini penjual, apabila konsumen menemui barang dan/atau jasa yang dibelinya tidak sesuai perjanjian. Aspek tanggung jawab pelaku usaha diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 28 UUPK. Aspek ini berlaku pada saat pelaku usaha melakukan perbuatan yang menyebabkan kerugian bagi konsumen. Kerugian ini dapat berupa kerusakan, pencemaran barang dan/atau jasa yang diperdagangkan oleh pelaku usaha. Aspek tanggung jawab ini tidak hanya berlaku bagi pelaku usaha dalam memproduksi barang dan/atau jasa, namun juga bagi pelaku usaha periklanan serta importir barang atau penyedia pelaku jasa asing.¹⁹

Hal tersebut berlaku juga apabila penjual melakukan kesalahan dalam pengiriman barang, maka penjual juga yang harus bertanggungjawab hingga barang yang diperjanjikan di awal dapat diterima konsumen. Dalam hal ini penjual dibebankan untuk mengeluarkan biaya retur barang.

Prinsip utama transaksi secara *online* di Indonesia masih lebih mengedepankan aspek kepercayaan atau "*trust*" terhadap penjual maupun pembeli. Sedangkan prinsip lain seperti jaminan atas kebenaran identitas penjual/pembeli, jaminan keamanan jalur pembayaran (*payment gateway*), jaminan keamanan dan keandalan *website marketplace* belum menjadi perhatian utama, terlebih pada transaksi dengan nilai nominal transaksi yang tidak terlalu besar (misalnya transaksi jual beli melalui jejaring sosial, komunitas online, toko online, maupun blog)²⁰.

Melalui UUPK, kesadaran masyarakat terhadap *product awariness* diharapkan dapat mengurangi atau meminimalisir resiko terjadinya praktek perdagangan yang curang, sehingga dapat melindungi konsumen, terutama konsumen *marketplace*. Dalam konteks hukum perlindungan konsumen yang berlaku di Indonesia, yaitu UUPK, hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha telah diatur dengan jelas dan tegas. Untuk hak dan kewajiban konsumen diatur dalam Pasal 4 dan 5 UUPK, sedangkan untuk hak dan kewajiban pelaku usaha diatur dalam Pasal 6 dan 7 UUPK. Perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha dalam UUPK diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 17 UUPK. Aspek ini dapat diberlakukan apabila barang dan/jasa yang diperdagangkan melalui *marketplace* melanggar ketentuan ini²¹.

Sistem tanggung jawab produk di Indonesia masih menggunakan prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan pembuktian terbalik dan belum menerapkan sistem tanggung jawab mutlak. Pasal 19 ayat (1) UUPK menganut prinsip praduga bersalah didasarkan pada perbedaan rumusannya dengan Pasal 1365 KUHPerdara, yaitu: Pertama, Pasal 1365 KUHPerdara secara tegas memuat dasar tanggung jawab karena kesalahan atau karena kelalaian seseorang, sedangkan Pasal 19 ayat (1) tidak mencantumkan kata kesalahan. Pasal 19 UUPK menegaskan bahwa tanggung jawab produsen (pelaku usaha) muncul apabila mengalami kerugian akibat mengonsumsi produk yang diperdagangkan.

¹⁹ Panji Adam Agus, "Kedudukan sertifikasi halal dalam sistem hukum nasional sebagai upaya perlindungan konsumen dalam hukum Islam," *Ammaluna: Jurnal Ekonomi dan Keuangan Syariah*, Vol. 1, No. 1, 2017, Hlm. 149–165, pada Hlm. 150–151.

²⁰ Mahir Pradana, "Klasifikasi Jenis-Jenis E Commerce di Indonesia," *Jurnal NeoBisnis*, Vol. 9, hlm. 34.

²¹ Shidarta, Op.Cit, hlm. 16.

Kedua, Pasal 1365 KUHPerdata tidak mengatur jangka waktu pembayaran, sedangkan Pasal 19 UUPK menetapkan jangka waktu pembayaran, yaitu 7 hari²².

Dalam Pasal 23 UUPK jika pelaku usaha tidak membayar ganti kerugian atau biaya penggantian retur dalam batas waktu yang telah ditentukan, maka sikap pelaku usaha ini membuka peluang bagi konsumen untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan atau penyelesaian sengketa melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Ketentuan lanjutan yang relevan dan signifikan dengan Pasal 23 UUPK adalah rumusan Pasal 28 UUPK sebagai berikut: Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha. Rumusan Pasal inilah yang kemudian dikenal dengan sistem pembuktian terbalik.

Rumusan Pasal 23 memperlihatkan bahwa prinsip tanggung jawab yang juga dianut dalam UUPK adalah prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab (*presumption of liability principle*).²³ Prinsip ini merupakan salah satu modifikasi dari prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik. Konstruksi hukum yang demikian menggambarkan adanya kemajuan dari sistem tanggung jawab sebelumnya, namun belum sepenuhnya menganut prinsip tanggung jawab mutlak.²⁴

UUPK memiliki ketentuan yang menyatakan bahwa ke semua UU yang ada dan berkaitan dengan perlindungan konsumen tetap berlaku. Apabila pelaku usaha dalam hal ini menimbulkan kerugian terhadap konsumen, maka pelaku usaha bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 19 UUPK²⁵ tanggung jawab pelaku usaha menyatakan bahwa: (1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang/jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. (2) Ganti rugi dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang/jasa yang sejenis atau setara nilainya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi. (4) Pemberian ganti rugi dimaksud pada ayat (1) dan (2) tidak menghapus kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai unsur kesalahan. (5)

Ketentuan pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Jika pelaku usaha tidak melaksanakan kewajibannya yang sudah dijelaskan di atas maka pelaku usaha dapat dipidana berdasarkan Pasal 62 ayat (1) UUPK dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah).

Salah satu pelanggaran terhadap hak perlindungan konsumen diatur dalam Pasal 4 UUPK bahwa dapat disimpulkan konsumen mempunyai hak keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan hak memilih barang sesuai jaminan yang dijanjikan, serta

²² Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, Op.Cit 46, hlm. 39.

²³ Soemardjono Brodjo Soedjono, "Hukum Perlindungan Konsumen dalam Transaksi di Dunia Maya tentang Tanggungjawab Produk," *Ragam Penelitian Mesin*, hlm. 3.

²⁴ Shidarta, Op.Cit , hlm. 19.

²⁵ Yahya Ahmad Zein, 2009, *Kontrak Elektronik & Penyelesaian Sengketa Bisnis Marketplace dalam Transaksi Nasional & internasional*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 33.

hak untuk mendapatkan perlindungan, jika barang yang diterima tidak sesuai dengan yang diperjanjikan. Konsumen akan mendapatkan kompensasi, Termasuk dalam hal ini adalah diberikannya biaya penggantian retur barang atas kesalahan oleh penjual atau pelaku usaha.²⁶

B. Tanggungjawab Pelaku Usaha Terhadap Konsumen Atas Kesalahan Penyerahan Barang yang Tidak Sesuai Dalam *Marketplace*

UUPK telah mengatur tentang tanggung jawab pelaku usaha dalam perjanjian jual beli dengan konsumen. Pasal 24 menyatakan bahwa: Pelaku usaha yang menjual barang dan/atau jasa kepada pelaku usaha lain bertanggungjawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila: (a) pelaku usaha lain menjual kepada konsumen tanpa melakukan perubahan apa pun atas barang dan/atau jasa tersebut; (b) pelaku usaha lain, di dalam transaksi jual beli tidak mengetahui adanya perubahan barang dan/atau jasa yang dilakukan oleh pelaku usaha atau tidak sesuai dengan contoh, mutu, dan komposisi.

Tanggung jawab pelaku usaha ini menurut Gunawan Wijaya selalu berkaitan dengan kerugian yang dialami konsumen, termasuk dalam perjanjian jual beli di dalam hukum perlindungan konsumen tanggung jawab pelaku usaha dikenal dengan istilah *product liability*.²⁷Perkembangannya akibat globalisasi perdagangan dunia dan kemajuan teknologi, memunculkan sistem jual beli melalui internet. *Marketplace* bukan hanya perdagangan yang dilakukan melalui media internet saja sebagaimana yang dipahami banyak orang selama ini, melainkan pula meliputi setiap aktivitas perdagangan yang dilakukan melalui atau menggunakan media elektronik lainnya. *Marketplace* pada prakteknya banyak diartikan dengan perdagangan yang dilakukan dengan menggunakan internet.

Marketplace menghubungkan pelaku usaha, konsumen dan komunitas lainnya melalui transaksi elektronik untuk melakukan perdagangan barang, jasa dan informasi lainnya. Keunikan pengaturan tentang *marketplace* yaitu pelaku usaha dan konsumen tidak berhubungan secara langsung dan tidak membuat kesepakatan secara langsung. Aspek ini merupakan kelemahan terutama apabila salah satu pihak melakukan wanprestasi dan mengabaikan hak-hak konsumen sebagaimana sudah diatur dalam UUPK.

Tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen dalam jual beli melalui internet memang secara spesifik belum diatur baik dalam UUPK maupun UUIITE. Dalam UUPK hanya mengatur jual beli secara konvensional tradisional sedangkan UUIITE mengatur tentang transaksi elektronik pada umumnya, tidak ada penyebutan khusus untuk jual beli. Kelemahan inilah yang menjadi salah satu faktor yang mempersulit konsumen dalam menuntut pertanggungjawaban pelaku usaha dalam jual beli melalui internet jika terjadi kerugian (dalam arti luas) bagi konsumen.²⁸

²⁶ Ali Mansyur dan Irsan Rahman, "Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen Sebagai Upaya Peningkatan Mutu Produksi Nasional," *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 2, No. 1, 2016, Hlm. 1–10, pada Hlm. 2.

²⁷ Tami Rusli, "Tanggung Jawab Produk Dalam Hukum Perlindungan Konsumen," *Pranata Hukum*, Vol. 7, No. 1, 2012, Hlm. 4.

²⁸ Edmon Makarim, "Kerangka Kebijakan Dan Reformasi Hukum Untuk Kelancaran Perdagangan Secara Elektronik (*Marketplace*) Di Indonesia," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 43, No. 3, 2013, hlm. 293.

Salah satu indikator dari hal ini, penulis menemukan di internet banyak pengaduan/cerita dari konsumen (dalam hal ini pembeli) tentang penipuan dan kerugian konsumen yang membeli barang melalui internet tetapi sulit bagi penulis untuk menemukan data tentang kasus-kasus jual beli melalui internet yang telah ditangani atau diselesaikan oleh Lembaga Perlindungan Konsumen Indonesia ataupun oleh lembaga peradilan Indonesia. Untuk mengisi kekosongan hukum apabila terjadi kasus wanprestasi ataupun penipuan dari pelaku usaha yang menyebabkan kerugian bagi konsumen ini, pada prinsipnya pelaku usaha tidak bisa lari dan mengabaikan tanggung jawab. Sesuai dengan kajian dari penulis, tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen dalam jual beli melalui internet secara spesifik terikat pada pertanggungjawaban kontraktual dan pertanggungjawaban produk.²⁹

Dalam tanggung gugat berdasarkan adanya wanprestasi, kewajiban untuk mengganti kerugian akibat penerapan klausula dalam perjanjian merupakan ketentuan hukum yang dibuat oleh kedua belah pihak. Dengan demikian bukanlah undang-undang yang menentukan pembayaran ganti rugi dan berapa besarnya ganti rugi melainkan kedua belah pihak yang menentukan semuanya dalam perjanjian. Apa yang diperjanjikan tersebut, mengikat sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Pertanggungjawaban kontraktual adalah tanggung jawab perdata atas dasar perjanjian/kontrak dari pelaku usaha (baik barang maupun jasa) atas kerugian yang dialami konsumen. Di dalam perjanjian kontraktual terdapat suatu perjanjian atau kontrak (hubungan langsung) antara pelaku usaha dengan konsumen.³⁰ Pasal 1320 KUHPperdata menyebutkan ada 4(empat) syarat sahnya suatu perjanjian yaitu:³¹

1. Kata sepakat antara para pihak yang membuat perjanjian artinya kesepakatan yang dibuat itu dilakukan dengan sadar tanpa paksaan, kekhilafan ataupun penipuan;
2. Kecakapan untuk melakukan tindakan hukum;
3. Hal tertentu dan;
4. Sebab yang halal (legal).

Syarat ke-1 dan ke-2 disebut sebagai syarat subjektif yang apabila tidak terpenuhi maka salah satu pihak dapat meminta pembatalan perjanjian yang telah dibuat. Syarat ke-2 dan ke-3 disebut syarat objektif yang apabila tidak terpenuhi berakibat perjanjian tersebut batal demi hukum³². Secara sekilas jika kita membaca syarat pertama tentang sahnya perjanjian, timbul pendapat bahwa Buy.Com bisa saja meminta pembatalan perjanjian karena unsur ketidaksengajaan dalam kesepakatan tetapi mengapa perjanjian tersebut tidak dapat dibatalkan dan pada akhirnya Buy.Com lah yang harus bertanggungjawab kepada konsumen atas kerugian yang terjadi. Salah satu faktor terpenting dari proses pembentukan suatu perjanjian adalah tanggung jawab prakontraktual.³³

²⁹ Citra Bella Ramadhona dan Anak Agung Gede Dharmakusuma, "Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Akibat Wanprestasi Dalam Transaksi Elektronik," *Kertha Semaya*, Vol. 2, No. 4, 2014, hlm. 8.

³⁰ International Sales Law A Critical Analysis of CISG Jurisprudence, 2005, Cambridge University Press, hlm. 11.

³¹ Subekti, Op.Cit, hlm. 339.

³² Ibid., hlm. 340.

³³ Cristina Coteanu, 2005, *Cyber Consumer Law and Unfair Trading Practices*, Ashgate London, London, hlm.

Menurut Larry A. DiMatteo dkk, subjek tanggung jawab prakontraktual dapat dibagi ke dalam dua bagian: Pertama, adalah tanggung jawab untuk tidak menghentikan negosiasi yang didorong oleh etika buruk. Kedua, tanggung jawab untuk dapat memberi penjelasan yang rinci dan memperlihatkan seluruh dokumen informal yang diperlukan dalam tahap negosiasi. Cristina Coteanu menyebut tahap pra-kontraktual sebagai elemen nontransaksional. Gagasan-gagasan nontransaksional meliputi aspek-aspek terpenting seperti keharusan bagi produsen untuk mencantumkan informasi yang jelas dan terperinci tentang barang dan jasa, jalur distribusi dan tata cara pemesanan produk barang atau jasa dan lokasi penjual.³⁴

Berdasarkan transaksi elektronik antara pelaku usaha dan pembeli tidak saling bertemu, sehingga identifikasi penjual dan juga pembeli adalah faktor esensial dalam menentukan tanggung jawab kontraktual yang muncul akibat perjanjian *online*. Sehubungan dengan kasus Buy.Com, pelaku usaha harus memberikan informasi yang jelas mengenai barang dan informasi lainnya sehingga kalau terjadi kesalahan data/informasi adalah tanggung jawab pelaku usaha itu sendiri.³⁵

Sebagaimana diketahui pasal 19 UUPK yang dimaksud mengatur tanggung jawab ganti rugi, Pasal 22 UUPK tentang tanggung jawab pembuktian unsur kesalahan dalam perkara pidana, dan Pasal 23 UUPK mengatur gugatan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau badan peradilan di tempat kedudukan konsumen, maka berdasarkan ketentuan Pasal 28 ini bahwa beban pembuktian unsur “kesalahan” dalam gugatan ganti kerugian merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha³⁶. Hal ini memberikan konsekuensi hukum bahwa pelaku usaha yang dapat membuktikan kerugian bukan merupakan kesalahannya terbebas dari tanggung jawab ganti kerugian³⁷.

Ketentuan tentang beban pembuktian dalam hukum acara perdata merupakan suatu bagian yang sangat penting dan menentukan dapat tidaknya suatu tuntutan perdata dikabulkan, karena pembebanan pembuktian yang salah oleh hakim dapat mengakibatkan seseorang yang seharusnya memenangkan perkara menjadi pihak yang kalah hanya karena tidak mampu membuktikan sesuatu yang sebenarnya menjadi haknya³⁸. Sebagai dasar pembebanan pembuktian dalam hukum acara perdata di Indonesia, berlaku asas umum yang terdapat dalam H.I.R/283 Rbg/1865 B.W, yang menentukan bahwa “Barangsiapa yang mengaku mempunyai hak atau yang mendasarkan pada suatu peristiwa untuk menguatkan haknya itu atau menyangkal hak orang lain, harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu”³⁹.

Sehubungan dengan pertanggungjawaban dalam transaksi jual beli melalui internet maka pelaku usaha tetap dapat dituntut pertanggungjawaban, apalagi kalau produk yang ditransaksikan itu cacat dan merugikan konsumen. Menurut penulis ada

³⁴ Michael G. Bridge, 2017, *The international sale of goods*, Oxford University Press, hlm. 35.

³⁵ Larry A. DiMatteo mengatakan bahwa : The subject of precontractual liability can be divided into two areas; first, the liability for the bad faith breaking off of negotiation; second, the enforceability of representation or informal writing given during the precontractual or negotiation stage. Hlm 4

³⁶ Happy Susanto, Op.Cit, hlm. 30.

³⁷ Grace Joice S. N. Rumimper, “TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA TERHADAP KONSUMEN DALAM JUAL BELI MELALUI INTERNET,” Vol. 1–3, hlm. 8.

³⁸ Ahmad Miru, Op.Cit, hlm. 167.

³⁹ Grace Joice S. N. Rumimper, Op. Cit, hlm. 9.

beberapa hal yang mungkin akan menjadi kendala ketika konsumen jual beli melalui internet meminta pertanggungjawaban yaitu perbedaan/ jarak antara pelaku usaha dengan konsumen, perbedaan hukum yang dipakai jika transaksi berbeda negara, waktu ganti rugi singkat, Kelemahan UU, kurangnya pengetahuan konsumen tentang Perlindungan konsumen⁴⁰.

Efektivitas penegakan hukum menurut Lawrence Friedman ditentukan oleh faktor materi (isi Undang-Undang), culture (budaya) dan lembaga termasuk prosesnya. Secara materi (isi) KUHPerdara dan UUPK belum secara tegas mengatur tanggung jawab pelaku usaha dalam jual beli melalui internet yang melampaui batas-batas negara yang diatur hanyalah perdagangan secara tradisional konvensional⁴¹.

Begitu pula pada UUIITE, tidak dengan khusus mengatur tentang jual beli. Faktor budaya masyarakat Indonesia yang kurang memahami tentang hak-hak sebagai konsumen dan tanggung jawab pelaku usaha yang kurang menyebabkan masalah perlindungan konsumen menjadi hal yang biasa saja. Ditambah lagi faktor lembaga seperti YLKI dan LSM yang turut mewujudkan perlindungan konsumen di Indonesia berfungsi sebagaimana mestinya⁴².

Transaksi perdagangan (jual beli) melalui media internet atau *electronic commerce* pada dasarnya memiliki kesamaan dengan mekanisme perdagangan (jual beli) biasa (konvensional). Hanya saja, yang membedakan di antara keduanya adalah dalam transaksi jual beli melalui internet (*electronic commerce*), sistem yang digunakan dalam seluruh proses transaksi dilakukan secara *online*, mulai dari penawaran produk, pembelian, sampai dengan pembayaran, sedangkan dalam transaksi biasa, seluruh proses transaksi dilakukan secara manual (*offline*)⁴³.

Tanggung jawab pelaku usaha belum diatur secara spesifik dalam UUPK dan UUIITE, tetapi pada prinsipnya pelaku usaha dapat dituntut pertanggungjawaban dalam transaksi elektronik lewat pertanggungjawaban penjual berkaitan dengan kerugian yang dialami oleh konsumen. Pertanggungjawaban produk apabila ternyata produk yang ditawarkan oleh pelaku usaha tidak sesuai dengan apa yang diperjanjikan di awal dan merugikan konsumen. Pada kenyataannya tuntutan tanggung jawab terhadap pelaku usaha masih mengalami hambatan karena diterapkannya perjanjian baku dalam kontrak dan perlunya pembuktian untuk menuntut pertanggungjawaban pelaku usaha dalam transaksi internet cukup panjang dan berbelit-belit⁴⁴.

Tanggung jawab penjual/seller atas kerugian yang diderita oleh konsumen sebagai akibat dari pembelian barang elektronik secara online khususnya pada barang elektronik yang cacat dan tidak sesuai dengan kondisi yang dipasarkan harus dilaksanakan dengan etika yang baik dan penuh tanggung jawab sehingga tidak melanggar hak-hak konsumen. Apabila pelaku usaha dengan sengaja tidak melakukan ganti rugi maka menurut Pasal 62 UUPK disebutkan bahwa sanksi bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan di atas akan

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid., hlm. 10.

⁴² Ibid., hlm. 11.

⁴³ Ibid., hlm. 10.

⁴⁴ Ibid., hlm. 12.

dikenakan sanksi dengan pidana penjara selama 5 tahun atau denda paling banyak Rp.2.000.000.000,- (dua milyar rupiah)⁴⁵.

Adanya sanksi perdata berupa ganti rugi kepada konsumen harus dapat dibuktikan dengan adanya perjanjian transaksi jual beli secara online yang tertuang dalam kontrak elektronik yang sejak awal telah disepakati oleh para pihak, sehingga apabila terjadi ketidaksesuaian dapat dimintai pertanggung jawaban, terutama terhadap kerugian atas barang cacat yang dapat membahayakan pemakai (konsumen). Hal tersebut didukung dengan adanya Pasal 18 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik yang menjelaskan tentang pentingnya pengaruh kontrak elektronik. Maka apabila unsur kelalaian dari *seller* dapat dibuktikan oleh konsumen maka sesuai dengan Pasal 19 ayat (2) UUPK bahwa ganti rugi yang dapat diterima oleh konsumen adalah berupa pengembalian barang dan/atau penggantian barang, perawatan kesehatan, penggantian biaya retur hingga pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan⁴⁶.

Sebenarnya terdapat jalan penyelesaian alternatif terhadap permasalahan di atas, salah satunya adalah melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Keberadaan BPSK dalam menyelesaikan sengketa konsumen di Indonesia ternyata mengalami banyak kendala. Salah satunya adalah eksistensi BPSK dalam memutuskan suatu sengketa konsumen. UUPK tidak secara tuntas memberikan peran kepada BPSK sebagai suatu lembaga alternatif penyelesaian sengketa konsumen. Beberapa persoalan terkait mengenai eksistensi BPSK itu sendiri. Tidak hanya itu, tetapi ada persoalan lain menyangkut wewenang BPSK. Ketentuan Pasal 54 ayat (3) UUPK bahwa putusan BPSK "final dan mengikat" kehilangan makna dan menjadi tidak berarti bagi konsumen yang mencari keadilan melalui BPSK, ketika dihadapkan dengan ketentuan Pasal 56 ayat (2) di mana terbukanya peluang mengajukan keberatan di Pengadilan Negeri. Dalam proses pengajuan keberatan terhadap putusan BPSK, muncul permasalahan bahwa bagaimana pengadilan harus memperlakukan keberatan atas putusan BPSK tersebut. Upaya keberatan yang diajukan ke Pengadilan Negeri pun terbatas hanya untuk putusan arbitrase oleh BPSK. Lalu bagaimana dengan putusan BPSK yang timbul dari mediasi dan konsiliasi? Proses penyelesaian sengketa yang berbelit dan ketidakkonsistenan BPSK dalam memutuskan suatu sengketa bertentangan dengan prinsip yang terkandung dalam Hukum Acara Perdata yaitu proses cepat, biaya ringan, dan sebagainya.

Kesimpulan

1. Berdasarkan itu barang yang dipesan oleh pembeli selaku konsumen melalui *marketplace* ternyata tidak sesuai dengan ekspektasi atau harapan, dengan kata lain barang yang diterima oleh pembeli masih sesuai dengan informasi yang diberikan oleh penjual selaku pelaku usaha, seperti spesifikasi, merek, hingga model dan kondisi lainnya. Maka berdasarkan Pasal 4 jo. Pasal 9 jo. Pasal 17 UUPK, alasan demikian tidak dapat dijadikan dasar dalam menuntut tanggung jawab kepada penjual maupun

⁴⁵ Happy Susanto, Op.Cit, hlm. 32.

⁴⁶ Yusuf Shofie, Op.Cit, hlm. 34.

pengelola *marketplace* untuk melakukan *refund* atau penggantian biaya retur. Namun, pembeli dapat menuntut ganti rugi kepada penjual jika ternyata barang yang diterima oleh pembeli berbeda dari informasi yang ia dapatkan dari penjual, seperti adanya perbedaan merek, model, warna dan kondisi lainnya. Selain itu Pasal 7 huruf f jo. Pasal 19 UUPK menyatakan bahwa pembeli dapat menuntut kompensasi hingga ganti rugi atau penggantian lainnya sesuai dengan kesepakatan, termasuk penggantian biaya retur. Namun, jika tidak ada kesepakatan di awal, hal tersebut tidak berlaku bagi pengelola *marketplace* karena tidak ada ketentuan imperatif dalam peraturan perundang-undangan yang memerintahkan hal tersebut.

2. Pengaturan pertanggungjawaban penjual selaku pelaku usaha dalam melakukan transaksi melalui *marketplace* belum diatur secara spesifik dalam UUPK dan UUIE. Namun pada prinsipnya, menurut Pasal 1320 KUHPerdara, penjual dapat dikenakan tanggung jawab saat melakukan transaksi melalui *marketplace*. Ketika penjual melakukan kelalaian berupa kesalahan pemberian barang yang tidak sesuai dengan apa yang diperjanjikan, maka penjual dapat dikenakan tanggung jawab untuk melakukan penggantian barang hingga pemberian ganti rugi atau kompensasi kepada pembeli selaku konsumen. Apabila penjual dengan sengaja tidak memberikan ganti rugi maka menurut Pasal 62 UUPK sanksi bagi penjual yang melanggar ketentuan di atas akan dikenakan sanksi dengan pidana penjara selama 5 tahun atau denda paling banyak Rp.2.000.000.000,- (dua milyar rupiah), selanjutnya Pasal 28 Ayat 1 UUIE menjelaskan bahwa setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan berita bohong dan menyesatkan yang mengakibatkan kerugian bagi konsumen dalam transaksi Elektronik dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Saran

Sejalan dengan kesimpulan di atas, penelitian ini hendak menyampaikan beberapa saran, di antaranya:

1. Dewan Perwakilan Rakyat perlu melakukan pembaruan terhadap UUPK dan UUIE untuk secara konkret mengatur mengenai pertanggungjawaban pelaku usaha atas kelalaiannya karena tidak memberikan barang sesuai apa yang diperjanjikan. Kemudian diperlukan sebuah mekanisme yang diatur secara khusus untuk menangani sengketa jual beli melalui *marketplace*. Hal ini dapat dilakukan dengan memperkuat kekuatan hukum putusan BPSK untuk tidak dapat diajukan kembali di pengadilan negeri dalam rangka mencapai keadilan dan kepastian hukum.
2. Badan Perlindungan Konsumen Nasional perlu melakukan sosialisasi secara masif mengenai hak-hak konsumen kepada masyarakat luas, guna memberikan pemahaman dan meningkatkan kewaspadaan konsumen dalam melakukan transaksi jual beli melalui *marketplace*

Daftar Pustaka

Buku

- Ahmad Miru, 2011, *Prinsip-Prinsip Perlindungan bagi Konsumen di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.
- Bridge, Michael G., 2017, *The international sale of goods*, Oxford University Press.
- Cristina Coteanu, 2005, *Cyber Consumer Law and Unfair Trading Practices*, Ashgate London, London.
- Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, 2001, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Happy Susanto, 2008, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*, Visi Media, Yogyakarta.
- International Sales Law A Critical Analysis of CISG Jurisprudence*, 2005, Cambridge University Press.
- Onno w.Purbo dan Aang Arif Wahyudi, 2001, *Mengenal marketplace*, Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Shidarta, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT Grasindo, Jakarta.
- Soedjono, Soemardjono Brodjo, *Hukum Perlindungan Konsumen dalam Transaksi di Dunia Maya tentang Tanggungjawab Produk*, Ragam Penelitian Mesin.
- Subekti, 1989, *Aneka Perjanjian*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Yahya Ahmad Zein, 2009, *Kontrak Elektronik & Penyelesaian Sengketa Bisnis Marketplace dalam Transaksi Nasional & internasional*, Mandar Maju, Bandung.
- Yusuf Shofie, 2003, *Pelaku Usaha, Konsumen dan Tindak Pidana Korporasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Zeller, Bruno, 2009, *Damages under the Convention on Contracts for the International Sale of Goods*, oxford university press.

Jurnal

- Agus, Panji Adam, "Kedudukan sertifikasi halal dalam sistem hukum nasional sebagai upaya perlindungan konsumen dalam hukum Islam," *Amwaluna: Jurnal Ekonomi dan Keuangan Syariah*, Vol. 1, No. 1, 2017.
- Belly Riawan dan I Made Mahartayasa, "Perlindungan Konsumen dalam Kegiatan Transaksi Jual Beli Online di Indonesia," *Kerta Semaya*, Vol. 3. No.1. 2002.
- Mahir Pradana, "Klasifikasi Jenis-Jenis E Commerce di indonesia," *Jurnal NeoBisnis*, Vol. 9. No. 2019.
- Makarim, Edmon, "Kerangka Kebijakan Dan Reformasi Hukum Untuk Kelancaran Perdagangan Secara Elektronik (Marketplace) Di Indonesia," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 43, No. 3, 2013.
- Mansyur, Ali dan Irsan Rahman, "Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen Sebagai Upaya Peningkatan Mutu Produksi Nasional," *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 2, No. 1, 2016.
- Ramadhona, Citra Bella dan Anak Agung Gede Dharmakusuma, "Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Akibat Wanprestasi Dalam Transaksi Elektronik," *Kertha Semaya*, Vol. 2, No. 4, 2014.
- Rusli, Tami, "Tanggung Jawab Produk Dalam Hukum Perlindungan Konsumen," *Pranata Hukum*, Vol. 7, No. 1, 2012.

Pemenuhan Nafkah Hadhanah Anak Pasca Perceraian di Kecamatan Bantarujeg

Sindy Septiani Lestari¹, Abdul Jamil²

Abstract

This study aims to analyze the fulfillment of children's hadhanah income after divorce in Bantarujeg District. This research is an empirical legal research with an empirical and sociological juridical approach. The research data were collected by document/library studies and interviews and analyzed descriptively-qualitatively. The results showed that the fulfillment of children's hadhanah income after divorce in Bantarujeg District had not been fully fulfilled, even though the Marriage Law and the Compilation of Islamic Law required a father to provide a living for the child until the child was an adult or at least 21 years old even though he was divorced. The factor that causes the non-fulfillment of children's hadhanah living after divorce in Bantarujeg District is the majority due to the lack of a sense of responsibility in the ex-husband and already has a new family, so that his obligations area neglected.

Keywords: fulfillment of living, children, divorce

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pemenuhan nafkah hadhanah anak pasca perceraian di Kecamatan Bantarujeg. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan pendekatan yuridis empiris dan sosiologis. Data penelitian dikumpulkan dengan studi dokumen/pustaka dan wawancara dan dianalisis secara deskriptif-kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemenuhan nafkah hadhanah anak pasca perceraian di Kecamatan Bantarujeg belum sepenuhnya terpenuhi, padahal dalam Undang-Undang Perkawinan maupun Kompilasi Hukum Islam mewajibkan seorang ayah untuk memberikan nafkah kepada anak sampai anak dewasa atau sekurang-kurangnya berumur 21 tahun meskipun telah bercerai. Faktor yang menyebabkan tidak terlaksananya pemenuhan nafkah hadhanah anak pasca perceraian di Kecamatan Bantarujeg yaitu mayoritas karena kurangnya rasa tanggung jawab dalam diri mantan suami dan sudah memiliki keluarga baru, sehingga kewajibannya menjadi terabaikan.

Kata Kunci: pemenuhan nafkah, anak, perceraian

Pendahuluan

Perkawinan adalah suatu ikatan antara laki-laki dengan perempuan untuk mewujudkan keluarga yang bahagia. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan, bahwa "Tujuan perkawinan juga untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa".

Perkawinan yang baik adalah perkawinan yang dilangsungkan untuk selama-lamanya dan hanya dipisahkan oleh kematian. Akan tetapi, tidak semua pasangan suami istri mampu mempertahankan perkawinannya. Sering kali dalam rumah tangga, pasangan suami istri mendapatkan permasalahan dan tidak jarang dari permasalahan tersebut mereka memutuskan untuk bercerai karena sudah tidak sepeham lagi dalam menyelesaikan permasalahannya.

Pasal 38 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 menjelaskan bahwa perceraian adalah putusnya perkawinan. Subekti berpendapat bahwa perceraian adalah penghapusan perkawinan melalui putusan hakim atau tuntutan dari suami atau istri.³ Menurut P.N.H. Simajuntak perceraian adalah berakhirnya suatu perkawinan dikarenakan oleh suatu sebab melalui putusan hakim atas tuntutan suami atau

¹ Sindy Septiani Lestari, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, E-mail: 17410315@students.uui.ac.id

² Abdul Jamil, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, E-mail: 904100102@uui.ac.id

³ Muhammad Syaifuddin, Sri Turatmiyah, dan Annalisa Yahanan, *Hukum Perceraian*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2014, hlm.20

istri.⁴ Dapat disimpulkan bahwa perceraian adalah putusannya suatu ikatan perkawinan antara suami dan istri yang mengakibatkan berakhirnya hubungan keluarga (rumah tangga) yang disebabkan oleh suatu alasan yang cukup, yang diputus oleh hakim dan menimbulkan akibat hukum.

Perceraian yang terjadi di Kabupaten Majalengka pada tahun 2016 sebanyak 4.314, tahun 2017 sebanyak 4.050, tahun 2018 sebanyak 4.408, tahun 2019 sebanyak 3.397, dan pada tahun 2020 sebanyak 4.437. Perceraian yang terjadi di Kabupaten Majalengka selama kurun waktu 5 tahun terakhir didominasi oleh cerai gugat.⁵

Perceraian menimbulkan akibat hukum terhadap anak yaitu pemeliharaan dan pengasuhan anak setelah terjadi perceraian. Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan menjelaskan bahwa akibat hukum terhadap anak apabila terjadi perceraian, bahwa baik ibu atau ayah tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya, semata-mata berdasarkan kepentingan anak, apabila ada perselisihan mengenai penguasaan anak-anak, maka Pengadilan memberi keputusan. Pihak yang bertanggung jawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak adalah bapak sebagaimana diatur dalam Pasal 41 huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan yang berbunyi, Bapak bertanggung jawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak itu, apabila bapak dalam kenyataannya tidak dapat memberi kewajiban tersebut pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya tersebut. Pasal 45 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang perkawinan menyatakan:

- (1) kedua orang tua wajib memelihara dan mendidik anak-anak mereka sebaik-baiknya.
- (2) kewajiban orang tua yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini berlaku sampai anak itu kawin atau dapat berdiri sendiri kewajiban mana berlaku terus meskipun perkawinan antara kedua orang tua putus.

Dalam hukum Islam hak asuh anak dikenal dengan *hadhanah*. *Hadhanah* yaitu kegiatan mengasuh, memelihara, dan mendidik anak hingga ia dewasa (mandiri).⁶ Pasal 149 huruf d Kompilasi Hukum Islam menjelaskan bahwa apabila perkawinan putus, seorang ayah wajib memberikan biaya *hadhanah* untuk anak-anaknya yang belum mencapai umur 21 tahun. Pasal 156 huruf d Kompilasi Hukum Islam menjelaskan bahwa semua biaya *hadhanah* dan nafkah anak menjadi tanggung jawab ayah menurut kemampuannya, sekurang-kurangnya sampai anak tersebut dewasa dan dapat mengurus dirinya sendiri (21 tahun).

Berdasarkan uraian diatas, sangat jelas bahwa pelaksanaan *hadhanah* telah diatur dalam Kompilasi Hukum Islam dan Undang-Undang Perkawinan. Namun pada kenyataannya yang terjadi di masyarakat, sebagian masyarakat yang telah bercerai dan memiliki anak belum sepenuhnya melaksanakan kewajiban sebagai seorang ayah terhadap anaknya berupa pemenuhan nafkah.

⁴ P.N.H.Simajuntak, *Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia*, Pustaka Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 53

⁵ Pengadilan Agama Majalengka

⁶ Januar, M.Iwan, *Hadhanah Risalah Agung Pengasuhan Anak Dalam Islam*, Al Azhar, Bogor, 2018, hlm. 50

Jumlah perceraian yang terjadi di Kecamatan Bantarujeg dalam kurun waktu 5 tahun terakhir yaitu pada tahun 2016 sebanyak 3 kasus, tahun 2017 sebanyak 2 kasus, tahun 2018 sebanyak 1 kasus, tahun 2019 sebanyak 2 kasus, dan pada tahun 2020 sebanyak 2 kasus. Masyarakat di Kecamatan Bantarujeg secara keseluruhan beragama Islam, namun untuk perihal pemenuhan hak anak (hadhanah) tidak memahami secara menyeluruh. Pelaksanaan hadhanah yang terjadi sering kali diabaikan sampai tidak dipenuhi kewajibannya. Seperti yang terjadi pada salah satu pasangan suami istri yang menikah pada tahun 2014 dikaruniai seorang anak dan bercerai pada tahun 2018. Setelah bercerai mantan suaminya tidak pernah melaksanakan kewajibannya lagi untuk memberikan nafkah kepada anaknya. Dari kasus tersebut sudah jelas bahwa mantan suami telah melalaikan kewajibannya untuk menafkahi anaknya sebagaimana telah diatur dalam Pasal 149 d Kompilasi Hukum Islam yang dijelaskan bahwa apabila perkawinan putus, maka seorang ayah wajib memberikan biaya hadhanah untuk anak-anaknya sampai pada usia 21 tahun.

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan dalam latar belakang di atas penulis tertarik melakukan penelitian dalam bentuk skripsi yang berjudul **“Pemenuhan Nafkah Hadhanah Anak Pasca Perceraian Di Kecamatan Bantarujeg”**.

Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang masalah dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pemenuhan nafkah hadhanah anak pasca perceraian di Kecamatan Bantarujeg?
2. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi ayah tidak menjalankan kewajibannya untuk memberikan nafkah hadhanah anak pasca perceraian di Kecamatan Bantarujeg?

Metode Penelitian

Penelitian ini tergolong penelitian hukum empiris. Objek penelitian ini adalah pemenuhan nafkah hadhanah anak pasca perceraian di Kecamatan Bantarujeg dan faktor-faktor yang mempengaruhi ayah tidak menjalankan kewajibannya untuk memberikan nafkah hadhanah anak pasca perceraian di Kecamatan Bantarujeg.

Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dan sosiologis. Pendekatan Yuridis dan sosiologis adalah pendekatan yang mengutamakan aturan hukum dengan melihat kenyataan hukum di masyarakat.

Data penelitian bersumber dari data primer dan data sekunder. Sumber data primer meliputi penelitian lapangan berupa wawancara terkait pemenuhan nafkah hadhanah anak pasca perceraian di Kecamatan Bantarujeg.

Data dikumpulkan melalui studi pustaka dan wawancara langsung kepada para pihak terkait yaitu mantan suami yang tidak menjalankan kewajiban memberikan nafkah anak setelah bercerai dan mantan istri yang dirugikan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Pemenuhan Nafkah Hadhanah Anak Pasca Perceraian Di Kecamatan Bantarujeg

Perkawinan merupakan suatu ikatan antara laki-laki dengan perempuan untuk mewujudkan keluarga yang bahagia. Perkawinan yang baik adalah perkawinan yang dilangsungkan untuk selama-lamanya dan hanya dipisahkan oleh kematian. Namun, sering kali dalam rumah tangga, pasangan suami istri mendapatkan permasalahan dan tidak jarang dari permasalahan tersebut mereka memutuskan untuk bercerai karena sudah tidak sepeham lagi dalam menyelesaikan permasalahannya.

Perceraian menimbulkan akibat hukum salah satunya terhadap anak yaitu pemeliharaan dan pengasuhan anak setelah terjadi perceraian. Berdasarkan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan dijelaskan bahwa akibat hukum setelah terjadinya perceraian terhadap anak yaitu baik ibu atau bapak tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya, semata-mata berdasarkan kepentingan anak, apabila ada perselisihan mengenai penguasaan anak-anak, maka Pengadilan memberi keputusan. Pihak yang bertanggung jawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak adalah bapak sebagaimana diatur dalam Pasal 41 huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan yang berbunyi, Bapak bertanggung jawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak itu, apabila bapak dalam kenyataannya tidak dapat memberi kewajiban tersebut pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya tersebut. Pasal 45 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang perkawinan menyatakan:

- (1) kedua orang tua wajib memelihara dan mendidik anak-anak mereka sebaik-baiknya.
- (2) kewajiban orang tua yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini berlaku sampai anak itu kawin atau dapat berdiri sendiri kewajiban mana berlaku terus meskipun perkawinan antara kedua orang tua putus.

Selain Undang-Undang Perkawinan dalam Kompilasi Hukum Islam juga dijelaskan aturan yang mewajibkan seorang ayah memberikan nafkah kepada anaknya meskipun perkawinannya putus, yang mana diatur dalam Pasal 149 huruf d yaitu apabila perkawinan putus, seorang ayah wajib memberikan biaya hadhanah untuk anak-anaknya yang belum mencapai umur 21 tahun. Pasal 156 huruf d Kompilasi Hukum Islam juga menjelaskan bahwa semua biaya hadhanah dan nafkah anak menjadi tanggung jawab ayah menurut kemampuannya, sekurang-kurangnya sampai anak tersebut dewasa dan dapat mengurus dirinya sendiri (21 tahun).

Namun, pada kenyataannya yang terjadi di Kecamatan Bantarujeg sebagian masyarakat yang sudah bercerai belum sepenuhnya memenuhi kewajibannya sebagai seorang ayah yaitu dalam hal pemberian nafkah. Berdasarkan data tahun 2019 jumlah penduduk di Kecamatan Bantarujeg adalah 45,025 jiwa terdiri dari 22,434 jiwa laki-laki dan 22,591 jiwa perempuan. Masyarakat di Kecamatan Bantarujeg 100% menganut agama islam. Mayoritas mata pencaharian masyarakat di Kecamatan Bantarujeg yaitu bekerja pada sektor pertanian. Tingkat pendidikan masyarakat di Kecamatan Bantarujeg 58,99% hanya sampai Sekolah Dasar, sangat jarang yang menyelesaikan pendidikan sampai ke jenjang

perguruan tinggi. Rendahnya tingkat pendidikan di Kecamatan Bantarujeg disebabkan oleh faktor ekonomi.⁷

Wilayah hukum urusan perceraian di Kecamatan Bantarujeg berpusat di Pengadilan Agama Kabupaten Majalengka yang terletak di Jalan Siliwangi No. 9, Karyamukti, Panyingkiran, Kabupaten Majalengka. Pengadilan Agama Majalengka, merupakan salah satu tempat yang memiliki kewenangan bagi masyarakat untuk mencari keadilan yang beragama islam mengenai perkara perdata pada tingkat pertama terkait nikah, perceraian, rujuk, hadhanah, waris, wakaf, baitul maal di wilayah Majalengka. Total perkara yang masuk ke Pengadilan Agama Majalengka dalam kurun waktu 5 tahun terakhir yaitu pada tahun 2016 khususnya perkara cerai gugat dan talak sebanyak 4.314. Pada tahun 2017 peristiwa yang masuk turun menjadi 4.050. Pada tahun 2018 yaitu naik menjadi sebanyak 4.314. Pada tahun 2019 turun menjadi 3.937. Pada tahun 2020 naik menjadi sebanyak 4.437. Selama kurun waktu 5 tahun terakhir jumlah perceraian di Pengadilan Agama Majalengka terjadi naik turun. Mayoritas faktor penyebabnya adalah faktor ekonomi dan sering berselisih paham.⁸ Kasus Perceraian di Kecamatan Bantarujeg dalam kurun waktu 5 tahun terakhir yaitu sebagai berikut:

Tabel Data NTCR (Nikah, Talak, Cerai, dan Rujuk)
di Kecamatan Bantarujeg 2016-2020

No	Tahun	Nikah	Talak	Cerai	Rujuk
1.	2020	426	-	9	7
2.	2019	397	3	28	29
3.	2018	457	-	1	-
4.	2017	414	-	2	-
5	2016	357	2	1	-

Sumber: KUA Kecamatan Bantarujeg

Dapat dilihat dari tabel di atas bahwa perceraian yang terjadi di Kecamatan Bantarujeg menurun. Kasus perceraian yang terjadi di Kecamatan Bantarujeg membuat penulis tertarik untuk meneliti pemenuhan nafkah hadhanah anak di Kecamatan Bantarujeg setelah bercerai karena 80% dari total 10 kasus perceraian masih terdapat orang tua (ayah) yang tidak melaksanakan kewajibannya terhadap nafkah anak. Penyebab terjadinya perceraian di Kecamatan Bantarujeg disebabkan oleh beberapa faktor yaitu adanya orang ketiga karena perselingkuhan, adanya orang ketiga karena orang tua, kurangnya komunikasi yang baik, kekerasan dalam rumah tangga, sudah tidak ada kecocokan, dan kurangnya perekonomian dalam rumah tangga, sehingga menyebabkan terjadinya perkecokan dalam rumah tangga. Setelah bercerai sebagian besar pasangan suami istri di Kecamatan Bantarujeg belum sepenuhnya memahami tentang pemenuhan nafkah kepada anak, sehingga melalaikan kewajibannya untuk memberi nafkah. Berdasarkan hasil wawancara dari 10 kasus perceraian yang terjadi di Kecamatan Bantarujeg hanya 2 kasus yang memenuhi nafkah anak dan 8 kasus yang tidak memenuhi kewajiban untuk

⁷ Profil Kecamatan Bantarujeg tahun 2019

⁸ Pengadilan Agama Majalengka

memenuhi nafkah anak setelah bercerai. Mayoritas ketika terjadi perceraian hak asuh anak yang masih di bawah umur jatuh kepada ibu. Hal ini menyebabkan seorang ayah tidak ikut serta dalam mendidik anak, ayah merasa tidak memiliki tanggung jawab terhadap mendidik dan memberi anak nafkah karena hak asuh jatuh ke tangan ibunya padahal itu adalah tanggung jawab bersama. Hal ini tidak dijalankan sesuai dengan Pasal 41 ayat a Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan yaitu baik ibu atau ayah tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya, semata-mata berdasarkan kepentingan anak, apabila ada perselisihan mengenai penguasaan anak-anak, maka Pengadilan memberi keputusan. Selain itu, hal ini juga tidak dijalankan sesuai dengan Pasal 41 ayat b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan yaitu Bapak bertanggung jawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak itu, apabila bapak dalam kenyataannya tidak dapat memberi kewajiban tersebut pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya tersebut.

Dalam hal ini jika dikaitkan dengan Pasal 41 ayat a dan Pasal 41 ayat b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan yang mana bahwa hak asuh anak jatuh kepada ibu dan semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak itu, apabila bapak dalam kenyataannya tidak dapat memberi kewajiban tersebut pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya tersebut. Namun, walaupun hak asuh jatuh kepada ibu, seorang ayah tetap bertanggung jawab kepada anaknya. Sedangkan dalam realitanya seorang ayah lepas dari tanggung jawab seperti pada kasus diatas yang mana pemenuhan yang diberikan kepada anak itu diberikan ketika hanya diminta tidak dengan kesadaran sendiri. Seharusnya seorang ayah tetap memberikan nafkah baik itu secara materi maupun kebutuhan lahir batin untuk anak seperti kasih sayang, karena seorang anak pasti sangat membutuhkan kasih sayang dari kedua orang tuanya.

Selain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang kewajiban ayah setelah bercerai juga di atur dalam Kompilasi Hukum Islam, yaitu: Pasal 104 ayat (1)

“Semua biaya penyusuan anak dipertanggungjawabkan kepada ayahnya. Apabila ayah telah meninggal dunia, maka biaya penyusuan dibebankan kepada orang yang berkewajiban memberi nafkah kepada ayah atau walinya”

Pasal 105 huruf (c)

“Biaya pemeliharaan ditanggung oleh ayahnya.”

Pasal 149 huruf (d)

“Bahwa apabila perkawinan putus, seorang ayah wajib memberikan biaya *hadhanah* untuk anak-anaknya yang belum mencapai umur 21 tahun.”

Pasal 156 huruf (d)

“Bahwa semua biaya *hadhanah* dan nafkah anak menjadi tanggung jawab ayah menurut kemampuannya, sekurang-kurangnya sampai anak tersebut dewasa dan dapat mengurus dirinya sendiri (21 tahun).”

Berdasarkan beberapa kasus di atas, kewajiban ayah untuk memberikan nafkah anak setelah bercerai juga belum sepenuhnya dijalankan sesuai Pasal 104, Pasal 105, Pasal 149,

dan Pasal 156 Kompilasi Hukum Islam. Hal tersebut dikarenakan kurangnya kesadaran dalam diri ayah akan tanggungjawabnya untuk memberikan nafkah kepada anaknya. Hak asuh anak yang jatuh kepada ibu menyebabkan ayah beranggapan hanya ibunya yang bertanggung jawab atas anaknya karena anaknya tinggal bersama ibunya.

Dampak dari tidak adanya nafkah dari ayah yaitu pada saat ibu bekerja anak tidak mendapatkan pengasuhan dan kurangnya kasih sayang. Ibu yang seharusnya merawat dan mendidik anaknya yang masih balita harus bekerja ekstra untuk memenuhi kebutuhan anaknya sehingga anak dititipkan kepada orangtua ibu yang mana hal tersebut berdampak pada pemberian ASI yang seharusnya mendapatkan ASI selama 2 tahun harus diganti dengan susu formula.

Pemenuhan nafkah anak tidak saja dilihat sebatas materi belaka, akan tetapi masih banyak hak-hak anak yang terabaikan seperti haknya untuk mendapatkan kasih sayang seperti halnya yang penulis temukan dilapangan yaitu pada kasus diatas ayah dari anak para narasumber jarang sekali memberikan nafkah berupa materiil maupun immateriil karena tidak adanya kesadaran dan juga sudah memiliki keluarga baru.

Dari Penelitian di lapangan secara langsung yang dilakukan oleh penulis yang sudah dipaparkan di atas, sudah jelas bahwa pemenuhan nafkah hadhanah anak di Kecamatan Bantarujeg belum dijalankan sesuai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan maupun Kompilasi Hukum Islam. Meskipun sudah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan maupun Kompilasi Hukum Islam bahwa ibu yang memiliki hak asuh anak penuh terhadap anak dan biaya hidup dijatuhkan atau dibebankan kepada ayah, namun hal tersebut tetap saja diabaikan.

2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Ayah Tidak Menjalankan Kewajibannya Untuk Memberikan Nafkah Hadhanah Anak Pasca Perceraian di Kecamatan Bantarujeg

Perceraian merupakan suatu perbuatan halal yang sangat dibenci oleh Allah Swt, namun perceraian diperbolehkan apabila dengan mempertahankan perkawinan lebih besar mudharatnya daripada manfaatnya.⁹ Faktor penyebab terjadinya perceraian diatur dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019, menyebutkan bahwa perceraian dapat terjadi karena alasan-alasan:

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabok, pemadat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;
- b. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya;
- c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
- d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain
- e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/isteri;

⁹ Isnawati Rais, "Tingginya Angka Cerai Gugat (kbulu) di Indonesia; Analisis Kritis Terhadap Penyebab dan Alternatif Solusi Mengatasinya", Jurnal Fakultas Syariah dan Hukum, No. 1 Vol. XII, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2014, diakses pada tanggal 26 Agustus 2021 pada pukul 19.23

f. antara suami dan isteri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Dari faktor perceraian yang telah diuraikan di atas, yang sering penulis temukan dilapangan adalah faktor ekonomi dan adanya orang ketiga. Kebanyakan masyarakat berpenghasilan kecil, berdasarkan pada tabel yang telah disebutkan di atas bahwa dari total jumlah 15.792 KK, 70,53% masyarakat di Kecamatan Bantarujeg bekerja pada sektor pertanian. Selain karena penghasilannya kecil, tingkat pendidikan di Kecamatan Bantarujeg juga sangat rendah. Berdasarkan tabel yang telah dijelaskan di atas bahwa dari total jumlah 43.743 orang, 58,99% masyarakat di Kecamatan Bantarujeg haanya menempuh pendidikan sampai Sekolah Dasar (SD). Hal tersebut berdampak pada pola pikir masyarakat dalam membina rumah tangga, masih banyaknya ketidakpahaman masyarakat mengenai pengetahuan dan agama yang akhirnya berdampak kepada perekonomian rumah tangga mereka, suami tidak bisa mencari nafkah dan istri tidak menurut pada suami. Sehingga menyebabkan sering terjadinya percekocokan, berselisih paham, dan tidak saling memahami satu sama lain antara kedua belah pihak yang pada akhirnya menyebabkan terjadinya perceraian.

Perceraian menimbulkan akibat hukum salah satunya kewajiban orang tua bagi anak sebagaimana telah diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan bahwa kedua orang tua wajib merawat dan mendidik anaknya, yang bertanggung jawab atas biaya nafkah anak atau dalam hal pemenuhan hak anak adalah orang tua laki-laki. Kewajiban pemberian nafkah anak ini akan tetap melekat kepada orang tua walaupun pernikahannya sudah putus atau cerai. Namun dalam kenyataannya yang terjadi di lapangan masih banyak yang tidak menjalankan kewajibannya.

Berdasarkan hasil temuan penulis dilapangan, berikut adalah faktor-faktor yang menjadi penyebab tidak dilaksanakannya nafkah hadhanah anak oleh ayah.

1. Tidak memiliki kesadaran dalam diri sendiri dan kurangnya rasa tanggung jawab untuk menjalankan kewajibannya terhadap nafkah anak.
2. Faktor Ekonomi.
3. Faktor ayah sudah memiliki keluarga baru.
4. Faktor ibu mampu menafkahi anak.
5. Takut uang dipakai untuk keperluan mantan istri.¹⁰

Faktor yang mempengaruhi ayah masih menjalankan kewajibannya disebabkan karena dalam diri ayah masih terdapat rasa tanggung jawab terhadap anak dan pendidikannya lebih tinggi. Sedangkan ayah yang tidak menjalankan kewajibannya, pendidikannya lebih rendah sehingga pemahamannya terhadap kewajibannya kurang.

Maka dari itu, yang mana seharusnya seorang ayah membiayai kebutuhan anaknya kini menjadi terabaikan dikarenakan tidak adanya kesadaran dalam diri ayah dan kurangnya rasa tanggung jawab terhadap kewajibannya memberikan nafkah kepada anak, ditambah lagi karena sudah memiliki keluarga baru. Seharusnya dalam hal ini ayah berusaha untuk memenuhi kebutuhan anaknya sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan yakni

¹⁰ Hasil wawancara dengan narasumber di Kecamatan Bantarujeg

Pasal 41 huruf b bahwa ayah bertanggung jawab atas biaya pemeliharaan anak. Selain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 tentang Perkawinan dijelaskan pula dalam Kompilasi Hukum Islam pada pasal 104 ayat 2, pasal 105 huruf c, Pasal 149 huruf d, Pasal 156 huruf d yang mana ayah wajib menafkahi anaknya walaupun sudah berpisah dengan istrinya. Sudah jelas dan diulang-ulang pada beberapa Pasal diatas ayah wajib menafkahi anaknya.

Untuk mewujudkan terpenuhinya hak-hak anak, diperlukan sinkronisasi antara kedua orang tua dalam mendidik dan merawat anak. Seperti yang telah penulis temui dilapangan, ketika keduanya sudah bercerai komunikasi pun terputus, tidak dipungkiri sangat sulit untuk mewujudkan terpenuhinya hak-hak anak apalagi terkait nafkah anak sering sekali diabaikan oleh ayahnya. Seharusnya ayah tidak mengabaikan kewajibannya kepada anak karena bagaimanapun ia adalah anak kandungnya. Walaupun ia sudah memiliki keluarga baru, seorang ayah harus memenuhi kewajibannya menafkahi anaknya. Selain nafkah berupa materi, anak juga sangat membutuhkan belaian kasih sayang dari ayahnya, sebagai ayah seharusnya sering berkomunikasi menanyakan kabar lewat telepon ataupun menemuinya. Setidaknya ayah harus sadar akan kewajibannya sebagai ayah selain nafkah materi akan tetapi juga dapat memberikan nafkah batin untuk anak dengan cara memberi kasih sayang kepadanya.

Selain itu, kebanyakan masyarakat di Kecamatan Bantarujeg tidak menghadiri proses persidangan karena kurangnya pengetahuan, buta akan hukum, merasa takut karena hukum itu adalah hal yang menyeramkan, merasa hal tersebut ribet, berbelit-belit, dan kebanyakan masyarakat ingin cepat selesai. Pada akhirnya mereka yang mendaftarkan perceraian, kebanyakan salah satu pihak teradunya tidak hadir dalam persidangan dengan alasan agar cepat selesai dan tidak mau berbelit-belit. Dampak dari tidak hadirnya salah satu pihak dalam persidangan perceraian, mereka baik ketika istri yang mengajukan atau suami yang mengajukan, tidak dapat menuntut hak-haknya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 149 Kompilasi Hukum Islam bilamana perkawinan putus karena talak, maka bekas suami wajib:

1. Memberikan mut'ah yang layak kepada bekas isterinya, baik berupa uang atau benda, kecuali bekas isteri tersebut qobla al dukhul;
2. Memberi nafkah, maskan dan kiswah kepada bekas isteri selama dalam iddah, kecuali bekas isteri telah dijatuhi talak bain atau nusyur dan dalam keadaan tidak hamil;
3. Melunasi mahar yang masih terhutang seluruhnya, dan separoh apabila qobla dukhul;
4. Memberikan biaya hadhanah untuk anak-anaknya yang belum mencapai umur 21 tahun.

Ketika suami yang mengajukan talak, pada saat pembacaan ikrar talaknya pun karena istri tidak hadir istri dianggap sepakat dengan putusan pengadilan yang mana suami tidak memberikan nafkah dengan nominal yang pasti. Maka dari itu, banyak masyarakat yang tidak mendapatkan hadhanahnya sebagai mana mestinya, karena setelah mereka bercerai tidak adanya pengawasan dari pihak terkait terhadap para pihak dalam menjalankan kewajibannya setelah bercerai. Setelah salinan putusan dan akta cerai keluar pun tidak ada kewajiban secara mengikat yang mengharuskan suami membiayai nafkah anak. Pada akhirnya banyak suami yang tidak memberikan nafkah kepada anak dan lupa akan kewajibannya.

Ditambah lagi mantan istri yang ketika bercerai kedua belah pihaknya menghadiri persidangan, memiliki putusan yang menyantumkan bahwa mantan suami wajib memberikan nafkah kepada anak, putusan tersebut memiliki kekuatan hukum tetap dan mengikat, ketika mantan suami lalai melaksanakan putusannya mantan istri hanya meminta nafkah secara langsung kepada mantan suami secara terus menerus tanpa memberikan pemberitahuan ke Pengadilan Agama terkait kelalaian mantan suami terhadap putusannya tersebut. Sehingga pihak Pengadilan Agama tidak mengetahui apabila telah terjadi kelalaian dalam melaksanakan putusannya dalam hal pemenuhan nafkah hadhanah anak. Hal ini terjadi karena tidak adanya pengawasan dari Pengadilan Agama setelah putusan tersebut diputus, sehingga tidak ada upaya yang dapat dilakukan oleh para pihak yang pada akhirnya kembali kepada masing-masing para pihak. Setidaknya jika mantan istri memberikan pemberitahuan ke Pengadilan Agama, apabila mantan suami melalaikan putusannya, ada beberapa upaya hukum salah satunya adalah pihak yang dirugikan dapat mengajukan permohonan eksekusi. Dalam hal ini permohonan eksekusi dilaksanakan setelah adanya putusan yang memiliki kekuatan hukum tetap. Ketika mantan suami tidak melaksanakan putusan yang berkekuatan hukum tetap, mantan istri dapat mengajukan permintaan kepada Pengadilan Agama agar memanggil dan memberikan peringatan kepada mantan suami agar menjalankan kewajibannya. Apabila mantan suami tetap tidak menjalankan kewajibannya, maka mantan istri dapat mengajukan permohonan eksekusi. Sebagaimana diatur pada Pasal 196 HIR

“Jika pihak yang dikalahkan tidak mau atau lalai untuk memenuhi isi keputusan itu dengan damai, maka pihak yang menang memasukkan permintaan, baik dengan lisan maupun dengan surat, kepada ketua pengadilan agama yang tersebut pada ayat pertama Pasal 195 buat menjalankan keputusan itu, ketua menyuruh memanggil pihak yang dikalahkan itu serta memeringatkan supaya ia memenuhi keputusan itu didalam tempo yang ditentukan oleh ketua yang selama-lamanya delapan hari.”

Prosedur selanjutnya di atur dalam Pasal 197 HIR

“Jika setelah jangka waktu yang telah ditetapkan, putusan masih juga tidak dilaksanakan, maka ketua pengadilan memerintahkan agar disita barang-barang milik pihak yang kalah sampai dirasa cukup akan pengganti jumlah uang yang tersebut di dalam keputusan itu dan ditambah pula dengan semua biaya menjalankan keputusan itu.”

Tidak adanya laporan dari mantan istri menyebabkan tidak terlaksananya pemberian nafkah anak yang tinggal dengan mantan istri secara maksimal. Alasan para mantan istri tidak melaporkannya ke Pengadilan Agama yaitu karena adanya rasa takut pada besarnya biaya pengaduan yang akan dikeluarkan belum lagi harus pulang pergi ke pengadilan agama menggunakan biaya yang cukup besar karena jarak dari rumah mereka ke Pengadilan Agama lumayan jauh dan juga karena mereka takut berurusan dengan Pengadilan Agama dan hukum. Seharusnya para mantan istri melaporkannya dan tidak perlu takut berurusan dengan Pengadilan Agama karena Pengadilan Agama merupakan tempat untuk mencari keadilan bagi mereka.

Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah peneliti uraikan dan analisis di atas berdasarkan Undang-Undang, maka dapat ditarik kesimpulan:

1. Bahwa pemenuhan nafkah hadhanah anak di Kecamatan Bantarujeg belum sepenuhnya dijalankan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 maupun Kompilasi Hukum Islam. Seharusnya ayah tetap berkewajiban memenuhi kebutuhan anaknya walaupun sudah berpisah dengan mantan istrinya, namun pada kenyataannya di Kecamatan Bantarujeg para ayah belum sepenuhnya melaksanakan kewajibannya untuk menafkahi anaknya. Maka dari itu, para mantan istri harus memikul tanggung jawab yang seharusnya dipikul oleh para mantan suami yang menyebabkan terganggunya kewajiban para mantan istri untuk merawat dan mendidik anaknya karena harus bekerja untuk membiayai anaknya.
2. Faktor yang menyebabkan ayah tidak menjalankan kewajiban untuk menafkahi anaknya di Kecamatan Bantarujeg disebabkan oleh lima faktor yaitu kurangnya kesadaran dalam diri ayah dan kurangnya rasa tanggung jawab untuk menjalankan kewajibannya terhadap nafkah anak, faktor ekonomi, ayah sudah mempunyai keluarga baru, ibu mampu menafkahi anak, dan takut uang tersebut dipakai untuk keperluan mantan istri. Selain itu, kebanyakan masyarakat di Kecamatan Bantarujeg tidak menghadiri proses persidangan. Mereka yang mendaftarkan perceraian, kebanyakan salah satu pihak teradunya tidak hadir dalam persidangan dengan alasan agar cepat selesai dan tidak mau berbelit-belit. Pada akhirnya dari tidak hadirnya salah satu pihak dalam persidangan perceraian, mereka baik ketika istri yang mengajukan atau suami yang mengajukan, tidak dapat menuntut hak-haknya. Ditambah lagi mantan istri yang ketika bercerai kedua belah pihaknya menghadiri persidangan, memiliki putusan yang menyantumkan bahwa mantan suami wajib memberikan nafkah kepada anak, putusan tersebut memiliki kekuatan hukum tetap dan mengikat, ketika mantan suami lalai melaksanakan putusannya mantan istri hanya meminta nafkah secara langsung kepada mantan suami secara terus menerus tanpa memberikan pemberitahuan ke Pengadilan Agama terkait kelalaian mantan suami terhadap putusannya tersebut. Sehingga pihak Pengadilan Agama tidak mengetahui apabila telah terjadi kelalaian dalam melaksanakan putusannya dalam hal pemenuhan nafkah hadhanah anak. Hal ini terjadi karena tidak adanya pengawasan dari Pengadilan Agama setelah putusan tersebut diputus, sehingga tidak ada upaya yang dapat dilakukan oleh para pihak yang pada akhirnya kembali kepada masing-masing para pihak. Setidaknya jika mantan istri memberikan pemberitahuan ke Pengadilan agama, apabila mantan suami melalaikan putusannya, ada beberapa upaya hukum salah satunya adalah pihak yang dirugikan dapat mengajukan permohonan eksekusi. Dalam hal ini permohonan eksekusi dilaksanakan setelah adanya putusan yang memiliki kekuatan hukum tetap. Ketika mantan suami tidak melaksanakan putusan yang berkekuatan hukum tetap, mantan istri dapat mengajukan permintaan kepada Pengadilan Agama agar memanggil dan memberikan peringatan kepada mantan suami agar menjalankan kewajibannya. Apabila mantan suami tetap tidak menjalankan kewajibannya, maka mantan istri dapat

mengajukan permohonan eksekusi. Sebagaimana diatur pada Pasal 196 HIR tentang tata cara pengajuan permohonan eksekusi apabila pihak yang kalah lalai dalam menjalankan isi putusan, maka pihak yang menang dapat memasukkan permintaan secara lisan maupun tertulis kepada Ketua Pengadilan Agama agar menyuruh memanggil dan memperingati pihak yang kalah untuk memenuhi isi putusan dalam waktu yang telah ditentukan oleh ketua selama-lamanya delapan hari. Apabila setelah waktu yang telah ditentukan tetap tidak memenuhi isi putusan, maka dilakukan eksekusi yang mana diatur dalam Pasal 197 HIR tentang prosedur eksekusi apabila setelah jangka waktu yang ditetapkan tidak juga memenuhi isi putusan maka Ketua Pengadilan memerintahkan untuk menyita barang-barang milik pihak yang kalah sampai jumlahnya sampai dirasa cukup untuk mengganti uang yang tercantum dalam putusan juga untuk semua biaya menjalankan putusan tersebut.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dianalisis oleh penulis, maka terdapat beberapa saran yang diberikan oleh penulis, yaitu:

1. Diharapkan mantan suami dan mantan istri yang bercerai memperhatikan kepentingan anak. Terutama untuk mantan suami, harus lebih bertanggung jawab atas kewajibannya terhadap hak anak walaupun sudah memiliki keluarga baru, namun harus ingat bahwa ia juga memiliki kewajiban untuk menafkahi anak kandungnya dari mantan istri. Jangan sampai memberikan nafkah secara tidak rutin bahkan sampai tidak memberikan sama sekali. Setidaknya apabila nafkah dari mantan suami untuk anak lancar, mantan istri akan terbantu dan memiliki waktu lebih untuk merawat anak. Selain memberikan nafkah dari segi ekonomi, anak juga membutuhkan perhatian dan juga kasih sayang dari ayahnya. Maka dari itu, mantan suami harus lebih sering menengok anak dengan memberikan perhatian dan juga kasih sayang sehingga anak dapat bertumbuh dan berkembang dengan baik. Disamping itu juga, dalam hal ini mantan istri juga harus tetap menjaga komunikasi yang baik dengan mantan suami agar terciptanya hubungan yang baik. Ketika terjadi masalah terkait nafkah anak dapat ditemukan solusi agar nafkah berjalan lancar sesuai dengan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 tentang Perkawinan. Bahwa walaupun kedua orang tua sudah bercerai, namun tidak menghilangkan kewajibannya untuk memelihara dan mendidik anaknya. Hal ini bertujuan tidak lain yaitu agar masa depan anak terjamin apabila komunikasi kedua orang tua tetap terjaga dengan baik walaupun sudah berpisah. Dari sisi pelaksanaan hukum hadhanah yang tidak optimal, maka harus adanya sanksi bagi mantan suami yang tidak menjalankan kewajibannya terhadap pemenuhan nafkah anak agar jera. Karena mantan istri dan anak yang menjadi korban atas tidak bertanggungjawabnya mantan suami.
2. Perlu diadakannya sosialisasi dari pihak pemerintah dengan melibatkan Pengadilan Agama untuk warga terkait pernikahan, perceraian, maupun akibat dari perceraian. Salah satu akibat dari perceraian yaitu kewajiban kedua orang tua terhadap anak yang mana kedua orang tua wajib merawat dan mendidik anaknya meskipun sudah bercerai, tanggung jawab biaya dibebankan kepada ayah. Seorang ayah wajib memberikan nafkah kepada anaknya sehingga terjaminnya masa depan anak kelak dan meminimalisir

kerugian bagi mantan istri, karena akibat dari tidak adanya nafkah anak dari mantan suami, selain merawat dan mendidik anak mantan istri juga harus bekerja ekstra untuk memenuhi kebutuhan anak. Sehingga berdampak bagi anak yaitu tidak terpenuhinya hak anak dari sisi materiil maupun imateriil. Diharapkan dengan diadakannya sosialisasi ini dapat meningkatkan wawasan masyarakat tentang hukum meningkat karena faktor dominan dalam permasalahan perceraian ini yaitu faktor Sumber Daya Manusia (SDM) agar tidak ada keraguan serta ketakutan ketika masyarakat berhadapan dengan hukum, dan menimbulkan kesadaran bagi masyarakat betapa pentingnya keberadaan hukum itu sendiri untuk keadilan seseorang ketika hak-haknya tidak terpenuhi khususnya dalam kasus perceraian ini. Diharapkan setelah ini, untuk masyarakat yang akan bercerai sebaiknya menghadiri persidangan agar mendapatkan hak-haknya setelah bercerai. Perlu adanya payung hukum yang mengatur tentang pengawasan dalam pelaksanaan hadhanah dan perlu adanya perhatian khusus lebih untuk hak hidup si anak.

Daftar Pustaka

Buku

- Al Bary, Zakaria Ahmad. *Hukum-Hukum Anak Dalam Islam*, Penerjemah Chadijah Naustion. Jakarta: Bulan Bintang, 1977.
- Achmad Ali & Wiwie Heryani. *Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Jakarta: Kencana, Prenada Media Group, 2012.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remadja Karya Cv Bandung. 1989.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), 2008.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009.
- Hasan, M. Iqbal. *Pokok-Pokok Materi Metodologi & Aplikasinya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.
- Fanani, Ahmasd Zaenal. *Pembaruan Hukum Sengketa Hak Asuh Anak Di Indonesia (Perspektif Keadilan Jender)*, Yogyakarta: UII Press, 2015.
- Januar, M. Iwan. *Risalah Agung Pengasuhan Anak Dalam Islam*, Bogor: Al- Azhar, 2018.
- Harahap, Yahya. *Hukum Perkawinan Nasional*. Medan: CV Zahir Trading co, 1975.
- Anshori, Abdul Ghofur. *Hukum Perkawinan Islam Perspektif Fikih dan Hukum Positif*. Yogyakarta: UII Press, 2011
- Abdul Aziz Muhammad Azzam & Abdul Wahhab Sayyed Hawwas. *Fiqh Munakahat Khitbah, Nikah, dan Talak*. Jakarta: Amzah, 2014.
- Muhammad Syaifuddin, Sri Turatmiyah, dan Annalisa Yahanan. *Hukum Perceraian*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Simajuntak, P.N.H. *Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia*, Jakarta: Pustaka Djambatan, 2007.
- Slamet Abidin & H. Aminuddin. *Fiqh Munakahat 2*. Bandung: Cv Pustaka, 1999.

Jurnal

- Muhajir, Achmad. *Hadhanah Dalam Islam (Hak Pengasuhan Anak Dalam Sektor Pendidikan Rumah)*, No.2, Vol.2, 2017.

Fatimah, Rabiatul 1 Adawiah & M.Rifqi, *Pemenuhan Hak Istri dan Anak Akibat Putusnya Perkawinan Karena Perceraian (Studi Kasus di Pengadilan Agama Banjarmasin)*, 2014.

Skripsi

Rohadi. 2016. "Hadhanah Terhadap Anak Akibat Perceraian (Studi Terhadap Pemikiran Mazhab Syafi'i dan Relevansinya Dengan Hukum Keluarga Di Indonesia)". *Skripsi Fakultas Universitas... . Yogyakarta*. <http://digilib.uin-suka.ac.id>. Diakses pada 7 Oktober 2020 pada pukul 16.41.

Irin. 2019. "Hadhanah Pasca Perceraian Di Desa Sumurrejo Kecamatan GunungPati Kota Semarang". *Skripsi Fakultas Syari'ah*. Institut Agama Islam Negeri Salatiga. Salatiga. <http://e-repository.perpus.iainsalatiga.ac.id>. Diakses pada 25 November 2020 pada pukul 17.20.

Dewi Fitriyana. 2016. "Pemenuhan Hak-Hak Hadhanah Anak Pasca Perceraian Ditinjau Dari UU No. 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak dan Kompilasi Hukum Islam (Studi Kasus di Dusun Banjarwaru Desa Kelir Kecamatan Kalipuro Kabupaten Banyuwangi)". *Skripsi Fakultas Syaria'ah*. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Malang. <http://etheses.uin-malang.ac.id>. Diakses pada 25 November 2020 pada pukul 19.30.

Ahmad Muntaha. 2018. "Hak Hadhanah Dalam Keluarga Beda Agama (Studi Kasus di Desa Getasan, Kecamatan Getasan, Kabupaten Semarang)". *Skripsi Fakultas Syari'ah*. Institut Agama Islam Negeri Salatiga. Salatiga. <http://e-repository.perpus.iainsalatiga.ac.id>. Diakses pada tanggal 25 November 2020 pada pukul 20.41.

Mohamad Subkhan. 2009. "Hak Pemeliharaan Anak (Hadhanah) Bagi Ibu Yang Sudah Menikah Lagi (Studi Presepsi Kyai dan Masyarakat Desa Jatirejo Kecamatan Karanganyar Kabupaten Demak)". *Skripsi Fakultas Syari'ah*. Institut Agama Islam Negeri Walisongo. Semarang. <http://library.walisongo.ac.id>. Diakses pada 26 November 2020 pada pukul 09.23.

Erica Ferdiyana. 2019. "Hak Hadhanah Anak Yang Belum Mumayyiz Kepada Ayah Kandung Menurut Pasal 105 Kompilasi Hukum Islam". *Skripsi Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam*. Institut Agama Islam Negeri Curup. Curup. <http://e-theses.iaincurup.ac.id>. Diakses pada 26 Maret 2021 pada pukul 13.45.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

Kompilasi Hukum Islam

Wawancara

Mantan Istri, Wawancara. (Kecamatan Bantarujeg 10 Juni 2021)

Mantan Istri, Wawancara. (Kecamatan Bantarujeg 11 Juni 2021)

Mantan Istri, Wawancara. (Kecamatan Bantarujeg 13 Juni 2021)

Mantan Istri, Wawancara. (Kecamatan Bantarujeg 13 Juni 2021)

Mantan Istri, Wawancara. (Kecamatan Bantarujeg 15 Juni 2021)

Mantan Suami, Wawancara. (Kecamatan Bantarujeg 25 Agustus 2021)

Mantan Istri, Wawancara. (Kecamatan Bantarujeg 25 Agustus 2021)

Mantan Suami, Wawancara. (Kecamatan Bantarujeg 26 Agustus 2021)

Mantan Suami, Wawancara. (Kecamatan Bantaruneg 27 Agustus 2021)

Mantan Istri, Wawancara. (Kecamatan Bantarujeg 27 Agustus 2021)

Keabsahan Tanda Tangan Digital dalam Perjanjian Ditinjau dari Undang-undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Rizaldi Bramantya Ardiansyah¹, Ridwan Khairandy²

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji keabsahan tanda tangan digital dalam perjanjian di tinjau dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016. Bagi masyarakat awam tanda tangan merupakan hal yang sepele, namun tidak bagi para pelaku bisnis. Menandatangani sebuah dokumen merupakan suatu hal yang setiap hari mereka lakukan. Transaksi elektronik akan menyebabkan seseorang memasuki dunia maya yang bersifat abstrak, universal, serta lepas dari keadaan tempat dan waktu melalui media elektronik. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab rumusan masalah Bagaimana keabsahan tanda tangan digital dan kekuatan pembuktiannya dalam persidangan dan Bagaimana eksistensi dan hambatan penggunaan tanda tangan digital di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis-normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Hasil dari penelitian ini menjelaskan bahwa tanda tangan digital memiliki elektronik memiliki kekuatan hukum dan akibat hukum. Ini artinya keberadaan Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik mengikat dan diakui sebagai alat bukti yang sah untuk memberikan kepastian hukum terhadap Penyelenggaraan Sistem Elektronik dan Transaksi Elektronik, terutama dalam pembuatan dan hal yang berkaitan dengan perbuatan hukum yang dilakukan melalui sistem elektronik. Seiring dengan situasi pandemi covid-19 saat ini, penggunaan tanda tangan elektronik sangat diperlukan, dan ini memiliki nilai-nilai yakni spesifik artinya terintegrasinya tanda tangan elektronik dapat di implementasikan dalam seluruh aplikasi pemerintah.

Kata Kunci : Keabsahan, Tanda tangan digital, perjanjian, Transaksi elektronik

Pendahuluan

Perkembangan jaman di era globalisasi ini sangat pesat jika dibandingkan beberapa puluh tahun yang lalu. Saat ini perkembangan dibidang teknologi ataupun ilmu pengetahuan sudah sangat berkembang apalagi dengan adanya era digital. Kebutuhan akan dunia yang serba praktis ini semakin mendukung berkembangnya dunia maya. Semua orang pada saat ini membutuhkan segala sesuatu yang serba cepat dan efektif. Selain untuk mencari informasi maupun data kita juga dapat melakukan segala transaksi melalui jaringan internet. Transaksi elektronik pada saat ini sangat sering dilakukan karena keefektifan dan bisa untuk menghemat biaya. Indonesia saat ini berada dalam era globalisasi yang ditandai dengan era teknologi informatika yang memperkenalkan dunia maya (*cyberspace, virtual world*) lewat jaringan internet, komunikasi dengan media elektronik tanpa kertas. Melalui media elektronik ini maka seseorang merasa memasuki dunia maya yang bersifat abstrak, universal, serta terlepas dari keadaan tempat serta waktu.³

Sistem transaksi perdagangan yang pada awalnya berbasis kertas bergeser ke sistem transaksi yang berbasis non kertas (*digital*). Kehadiran teknologi informasi sekarang ini, sedikitnya telah membawa dua implikasi. Implikasi itu berdampak di sektor ekonomi. Kehadiran internet cenderung membawa iklim semakin transparan, efektif, dan efisien. Di lain pihak, kehadiran internet pada sektor hukum memunculkan berbagai persoalan hukum yang mendasar. Salah satu persoalan hukum tersebut adalah berkaitan dengan hukum kontrak. Sampai saat ini diakui bahwa aturan kontrak konvensional belum mampu

¹ Rizaldi Bramantya Ardiansyah, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: 17410220@students.uii.ac.id

² Ridwan Khairandy, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: 864100202@uui.ac.id

³ Mariam Darus Badruzaman, *Mendambakan Kelahiran Hukum Saiber (Cyber Law) di Indonesia*, Pidato Purna Bhakti, medan, 2001, hlm. 3.

menjangkau sepenuhnya secara elektronik.⁴ Bagi masyarakat awam tanda tangan merupakan hal yang sepele, namun tidak bagi para pelaku bisnis. Menandatangani sebuah dokumen merupakan suatu hal yang setiap hari mereka lakukan. Transaksi elektronik akan menyebabkan seseorang memasuki dunia maya yang bersifat abstrak, universal, serta lepas dari keadaan tempat dan waktu melalui media elektronik.⁵

Fungsi dari tanda tangan adalah untuk memastikan identifikasi atau untuk menentukan kebenaran ciri-ciri penandatanganan. Penandatanganan juga menjamin isi yang tercantum dalam dokumen tersebut. Dalam bahasa Inggris, tanda tangan berasal dari kata *signature*, sedangkan dalam bahasa latin berasal dari kata *signare* yang berarti “tanda” atau paraf yaitu tulisan tangan yang kadang-kadang diberi gaya penulisan tertentu dari nama seseorang atau tanda identifikasi lainnya yang ditulis pada dokumen sebagai sebuah bukti identitas dan kemauan.⁶ Dengan demikian wujud tanda tangan bisa berupa tanda tangan basah yang dibuat oleh yang bersangkutan, bisa dengan dicetak, dicap, diketik, difoto dan dalam bentuk lainnya. Makna tanda tangan dalam suatu akta adalah sebagai penentu keabsahan dari perbuatan hukum yang dibuat oleh para pihak.⁷ Mengenai tanda tangan, kiranya perlu ditegaskan bahwa tanda tangan haruslah ditulis atau dibubuhkan pada akta oleh orang yang dianggap telah mampu dan cakap untuk melakukan perbuatan hukum (*handelingsbekwaan*) demikianlah diputuskan Mahkamah Agung dalam putusannya pada tanggal 4 Februari 1970 No. 499 K/Sip/1970 (Yurisprudensi Jawa Barat 1969-1972 I, hal . 108). Kiranya tidak perlu ditegaskan bahwa tanda tangan itu harus dibubuhkan atas kehendaknya sendiri.⁸

Mengenai tanda tangan elektronik, menurut pasal 1 angka 12 undang-undang Nomor 19 Tahun 2016 menyatakan bahwa: tanda tangan elektronik atau digital signature adalah tanda tangan yang terdiri atas informasi elektronik yang dilekatkan, terisolasi atau terkait dengan informasi elektronik lainnya yang digunakan sebagai alat verifikasi dan autentifikasi.⁹ Maraknya kasus kejahatan elektronik (*cyber crime*) menjadi salah satu latar belakang penggunaan tanda tangan elektronik. Undang-undang Nomor 82 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan sistem dan transaksi elektronik juga telah diberlakukan untuk menciptakan dasar hukum bagi transaksi daring diseluruh Indonesia. Artinya, semua kegiatan yang berkaitan dengan internet atau elektronik diharuskan mengacu pada aturan tersebut, salah satunya yaitu mengenai penggunaan alat bukti elektronik dalam perjanjian.¹⁰

Solusi hukum dan teknologi terhadap kemungkinan adanya duplikasi kontrak elektronik, yang kemudian dimanfaatkan sebagai alat bukti palsu yaitu dengan penerapan teknik kriptografi sebagai pemenuhan atas prasyarat hukum dalam transaksi yang dilakukan secara *online*.¹¹ Kriptografi adalah ilmu mengenai teknik enkripsi dimana “naskah asli”

⁴ Ridwan Khairandy, “Pembaharuan Hukum Kontrak Sebagai Antisipasi Transaksi Elektronik Commerce”, Artikel Jurnal Hukum UII, Yogyakarta 2001. hlm 43.

⁵ Mariam Darus Badruzaman, 2001, *Mendambakan kelahiran Hukum Saiber (Cyber Law) di Indonesia*, Purna Bhakti, Medan, hlm 3.

⁶ <https://id.m.wikipedia.org> diakses pada tanggal 21 Maret 2021, pukul 22.32 WIB.

⁷ Salim H.S, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, Penerbit PT.Raja Grafindo Persada. 2016, hlm 143.

⁸ Sudikno Mertokusumo, 2010, *Bunga Rampai Ilmu Hukum, Liberty*, Yogyakarta, hlm. 126.

⁹ Pasal 1 angka 12 Undang Undang nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan transaksi elektronik.

¹⁰ Undang-Undang nomor 82 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan sistem dan transaksi elektronik.

¹¹ Budi Agus R, “Hukum Telematika”, *Modul perkuliahan hukum telematika*, Yogyakarta, 2010.

(*plaintext*) diacak dengan menggunakan suatu kunci enkripsi menjadi ‘naskah acak yang sulit dibaca’ (*ciphertext*) oleh seseorang yang tidak menggunakan kunci deskripsi. Deskripsi menggunakan kunci deskripsi bisa mendapatkan kembali data asli. Probabilitas mendapat kembali naskah asli oleh seseorang yang tidak mempunyai kunci deskripsi dalam waktu yang tidak terlalu lama adalah sangat kecil.¹²

Adanya perjanjian/kontrak elektronik memunculkan suatu konsekuensi hukum yang berbeda, dimana kontrak tersebut tidak dilakukan secara konvensional (*paper, face to face*), melainkan telah menggunakan media elektronik, sehingga menimbulkan suatu rasa ketidaknyamanan dalam penerapan kontrak tersebut. Untuk menanggulangi perihal tersebut, digunakan suatu teknologi aplikasi yang berbentuk penyandian data (kriptografi). Kriptografi selaku wujud pengamanan informasi/pesan elektronik maka menyediakan beberapa fungsi keamanan informasi, salah satunya yaitu dengan tanda tangan digital (*digital signature*).¹³ Dalam praktiknya, penggunaan tanda tangan digital telah banyak digunakan oleh masyarakat Indonesia, tingginya pertumbuhan ini mengindikasikan bahwa penggunaan tanda tangan digital sudah menjadi kebiasaan bagi masyarakat di Indonesia di era serba cepat ini.¹⁴ “

Rumusan Masalah

1. Bagaimana keabsahan tanda tangan digital dalam perjanjian dan kekuatan pembuktiannya dalam persidangan?
2. Bagaimana eksistensi dan hambatan penggunaan tanda tangan digital di Indonesia?

Metode Penelitian

Metode penelitian penelitian hukum normatif, yakni dengan cara mendekati masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang normatif. Pendekatan normatif juga meliputi asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi (penyesuaian) hukum.¹⁵ Pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan metode pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang ataupun regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Dalam metode pendekatan perundang-undangan perlu memahami hierarki, dan asas-asas perlu memahami hierarki, dan asas-asas peraturan perundang-undangan.¹⁶

¹² <https://www.it-jurnal.com/pengertian-dan-sejarah-kriptografi/>, diakses pada tanggal 24 Maret 2021, pukul 11.45 WIB

¹³ Ono W. Purbo dan Aang Arif Wahyudi, *Mengenal E-Commerce*. PT. Elex Media Computindo, Jakarta 2007, hlm . 28.

¹⁴ Kominfo.go.id diakses pada tanggal 27 Maret 2021, pukul 14.15 WIB.

¹⁵ Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*. Mandar Maju, Bandung. 2013, hlm 60.

¹⁶ FN Johny Ibrahim, *teori dan metodologi penelitian hukum noratif*. Cetakan ke -2. Banyumedia Publishing Malang. 2006. hlm. 44.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Maraknya kasus kejahatan elektronik (*cyber crime*) menjadi salah satu latar belakang penggunaan digital signature. Selain untuk mengurangi kasus *cyber crime*, *digital signature* juga bertujuan memudahkan kegiatan bisnis. Tanda tangan tersebut bisa digunakan untuk mengesahkan dokumen.

Bagi masyarakat awam tanda tangan merupakan hal yang sepele, namun tidak bagi para pelaku bisnis. Menandatangani sebuah dokumen merupakan suatu hal yang setiap hari mereka lakukan. Menandatangani sebuah dokumen merupakan kegiatan yang sangat penting karena mereka seringkali menandatangani dokumen-dokumen perjanjian bisnis/kontrak.

Untuk lebih memahami mengenai suatu tangan digital maka harus mengetahui terlebih dahulu tentang pengertian dari tanda tangan digital tersebut.

Keabsahan Tanda Tangan Digital dalam Perjanjian

Pengertian dari tanda tangan sekarang ini merujuk kepada tanda tangan tertulis seseorang di atas kertas atau yang dapat disamakan dengan itu. Inti dari tanda tangan difokuskan pada pengertian dasar tersebut. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian tanda tangan adalah tanda sebagai lambang nama yang dituliskan dengan tangan oleh orang itu sendiri sebagai penanda pribadi (telah menerima dan sebagainya).

Menurut Tan Thong Kie, tanda tangan adalah suatu pernyataan kemauan dari pembuat tanda tangan (penanda tangan), bahwa dengan membubuhkan tanda tangannya dibawah sebuah tulisan kemudian menghendaki agar tulisan itu dalam hukum dianggap sebagai tulisannya sendiri.¹⁷ Pengertian tanda tangan dalam arti umum adalah tanda tangan yang dapat didefinisikan sebagai suatu susunan (huruf) tanda berupa tulisan dari pihak yang menandatangani, dengan mana orang yang membuat pernyataan/keterangan tersebut dapat diindividualisasikan.

Pengertian tanda tangan elektronik (*digital signature*) berdasarkan pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 adalah tanda tangan yang terdiri atas informasi elektronik yang dilekatkan, terisolasi atau terkait dengan informasi elektronik lainnya yang digunakan sebagai alat verifikasi atau autentikasi. Terisolasi adalah informasi elektronik yang ingin ditandatangani menjadi data pembuatan tanda tangan elektronik, dengan demikian antara tanda tangan elektronik dan informasi elektronik yang ditandatangani menjadi erat hubungannya seperti fungsi kertas. Keuntungannya adalah apabila terjadi perubahan informasi elektronik yang sudah ditandatangani, maka tentu tanda tangan elektronik juga berubah.

Perjanjian harus didasarkan pada konsensus atau kesepakatan dari para pihak yang membuat perjanjian. Dengan asas konsensualisme, perjanjian dikatakan telah lahir jika ada kata sepakat atau persesuaian kehendak diantara para pihak yang membuat perjanjian tersebut. Tidak ada kata sepakat, tidak ada kontrak (*no consent no contract*).¹⁸ Berdasarkan asas konsensualisme perjanjian lahir sejak tercapainya kesepakatan, dan dalam ketentuan Pasal

¹⁷ Tan Thong Kie, 2007, *Studi Notariat dan Serba-Serbi Praktek Notaris*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, Hlm. 473.

¹⁸ Ridwan Khairandy, *Etika Baik dalam Kebebasan Berkontrak*, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 27.

1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dinyatakan bahwa “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi yang membuatnya”. Dari rumusan ketentuan Pasal tersebut, maka perjanjian berlaku sebagai undang-undang kalau dibuat sudah memenuhi syarat sahnya perjanjian. “Berlaku sebagai undang-undang maksudnya adalah mengikat bagi para pihak sebagaimana mengikatnya sebuah Undang-Undang. Bedanya adalah jika Undang-Undang berlaku bagi semua warga negara, sedangkan perjanjian hanya mengikat terhadap pihak-pihak dalam perjanjian.

Syarat sah perjanjian diantaranya yaitu kesepakatan. Secara implisit menandakan bahwa kesepakatan dibangun paling tidak oleh dua pihak. Berarti masing-masing pihak untuk dapat mencapai sepakat harus mempertemukan kehendaknya masing-masing yang diungkapkan lewat pernyataan.¹⁹ Adanya kesesuaian kehendak antara dua orang belum melahirkan perjanjian, karena kehendak itu harus dinyatakan, harus nyata bagi pihak lain dan harus dapat dimengerti oleh pihak lain. Jadi perlu adanya pernyataan kehendak. Pernyataan kehendak tersebut harus merupakan pernyataan bahwa ia menghendaki timbulnya hubungan hukum.

Kesepakatan merupakan sebuah syarat yang harus dipenuhi oleh kedua belah pihak apabila hendak melakukan perjanjian. Dengan adanya suatu kesepakatan menjadi suatu bentuk atau simbol timbulnya hak dan kewajiban bagi kedua belah pihak serta hak dan kewajiban tersebut wajib dilaksanakan oleh kedua belah pihak. Dengan adanya sepakat, dimaksudkan bahwa kedua subjek yang mengadakan perjanjian itu harus bersepakat dan setuju mengenai hal-hal yang pokok dari perjanjian yang diadakan itu. Apa yang dikehendaki oleh pihak pertama dan juga oleh pihak yang lain. Mereka menghendaki sesuatu yang sama secara timbal-balik.²⁰

Di dalam pembentukan kata sepakat (*toesteming*) terdapat unsur penawaran (*offer*) dan penerimaan (*acceptance*). Kata sepakat pada prinsipnya adalah terjadinya persesuaian antara penawaran dan penerimaan. Kata sepakat tersebut pada dasarnya merupakan pertemuan antara dua kehendak.²¹ Pada dasarnya penawaran adalah pernyataan dari satu pihak mengenai usul suatu ketentuan perjanjian atau usul untuk menutup perjanjian kepada pihak lainnya yang menerima penawaran. Apabila penawaran itu telah diterima atau disetujui oleh pihak lainnya, maka terjadilah penerimaan. Sehingga terjadi penyesuaian kehendak antara kedua belah pihak. Saat penerimaan itulah yang menjadi unsur penting dalam lahirnya perjanjian.²²

Mengenai keabsahan dan kekuatan hukum dan akibat hukum, tanda tangan digital ini dijelaskan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik. Penjelasan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik lebih lanjut menegaskan bahwa meskipun hanya merupakan suatu kode, tanda tangan elektronik memiliki kedudukan yang sama dengan tanda tangan manual pada umumnya yang memiliki kekuatan hukum dan akibat hukum yang sah.

¹⁹ Moch. Isnaeni, *Perkembangan Hukum Perdata di Indonesia*, Laksbang Grafika, Yogyakarta, 2013, hlm. 5.

²⁰Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*. P.T. Intermasa, Jakarta, 2004, hlm. 127.

²¹ Ridwan Khairandy, *Hukum Kontrak...*, *op.cit*, hlm. 169.

²² *Ibid*, hlm. 169.

Pembuktian dalam penelitian ini ditinjau dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris dan Pembuktian digital signature menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Dokumen elektronik yang ditandatangani dengan tanda tangan elektronik didalam hukum pembuktian di Indonesia, diakui esensinya setelah diatur di dalam pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik bahwa "informasi elektronik dan atau dokumen elektronik dan atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah, dan merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan hukum acara yang berlaku di Indonesia". Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, berdasarkan pada Pasal 18 jo Pasal 7 jo Pasal 11 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik maka kekuatan pembuktian dokumen elektronik tersebut yang ditanda tangani dengan tanda tangan digital sama dengan kekuatan pembuktian akta otentik yang dibuat oleh pejabat umum yang berwenang.

Aturan ini bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, perubahan yang menyatakan bahwa "akta notaris yang selanjutnya disebut akta adalah akta autentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini." Akibat terjadi suatu pertentangan aturan tersebut, maka apabila salah satu pihak mengajukan gugatan dengan alat bukti dokumen elektronik yang ditanda tangani dengan tanda tangan elektronik sebagai alat bukti, maka di dalam menyelesaikan sengketa dipengadilan, hakim dituntut untuk berani melakukan terobosan hukum, karena hakim yang paling berkuasa dalam memutuskan suatu perkara dan karena hakim juga yang dapat memberi suatu *vonnis van de rechter* (keputusan hakim), yang tidak langsung dapat didasarkan atas suatu peraturan hukum tertulis atau tidak tertulis.

Tanda tangan elektronik yang menggunakan teknologi kriptografi asimetris, menggunakan dua buah kunci yaitu kunci privat dan kunci publik. Agar tanda tangan elektronik pada suatu dokumen elektronik dapat mempunyai kekuatan pembuktian di pengadilan, maka harus mendaftarkan tanda tangan elektronik tersebut kepada *Certification Authority* (CA), maka *Certification Authority* (CA) tersebut dapat bertindak sebagai pejabat umum, sehingga dengan memanfaatkan infrastruktur yang diberikan *Certification Authority* (CA) khususnya kemampuan untuk mengetahui kapan transaksi elektronik itu ditanda tangani. Tanda tangan digital yang telah memperoleh sertifikat dari lembaga *Certification Authority* (CA), maka akan lebih terjaminnya otentikasi dari sebuah dokumen, dan tanda tangan digital sangat sulit dipalsukan dan berasosiasi dengan kombinasi dokumen dan kunci privat secara unik, apabila sudah melaksanakan ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan Perundang-undangan yang terkait.

Pembuktian dapat dilakukan dengan menggunakan semua bentuk alat bukti, akan tetapi yang menilai dan menentukan kekuatan bukti dari suatu bukti yang diajukan adalah hakim, kecuali Undang-Undang menentukan lain. Suatu bukti dapat memiliki kekuatan bukti (*bewijskracht*) yang mengikat bagi hakim atau mempunyai kekuatan pembuktian bebas (*vrije bewijs*) dalam arti kekuatan buktinya diserahkan sepenuhnya kepada hakim (sebagaimana disebutkan dalam Pasal 152 RV ayat 2 di atas). Pasal 152 ayat (1) Rv menyebutkan bahwa

pada dasarnya segala jenis alat bukti dapat dipergunakan (diajukan) dalam pembuktian di pengadilan; kecuali Undang-Undang menentukan lain. Hal ini berarti hukum pembuktian perdata di Belanda menganut sistem terbuka, selain itu juga alat-alat bukti yang tidak tercantum dalam Undang-Undang diperbolehkan untuk diajukan.

Kekuatan pembuktian tanda tangan digital dalam persidangan

Perkembangan teknologi informasi memiliki dampak yang cukup signifikan terhadap perkembangan hukum. Salah satu implikasi adalah diakuinya keberadaan bukti elektronik dalam pembuktian di persidangan. Namun perkembangan tersebut dapat pula meningkatkan tindakan pelanggaran norma-norma hukum atau perbuatan melanggar hukum, maka sudah seharusnya peraturan juga ditingkatkan sesuai dengan berkembangnya kemajuan teknologi yang ada, terutama dalam hal pengajuan alat bukti yang digunakan sebagai sarana pembuktian di pengadilan. Terkait dengan hukum pembuktian, hal tersebut memunculkan sebuah posisi dilema, di salah satu sisi diharapkan agar hukum dapat mengikuti perkembangan zaman dan teknologi, di sisi yang lain perlu juga pengakuan hukum terhadap berbagai jenis-jenis perkembangan teknologi digital untuk berfungsi sebagai alat bukti di Pengadilan.²³

Untuk mendukung proses pembuktian suatu perkara didalam persidangan diperlukan suatu alat bukti maka dari itu harus diketahui apa itu alat bukti. Pengertian alat bukti yang dalam bahasa Belanda disebut *bewijsmiddle* adalah bermacam-macam bentuk dan jenis, yang dapat memberi keterangan dan penjelasan tentang masalah yang diperkarakan di pengadilan. Alat bukti diajukan para pihak untuk membenarkan dalil gugatan atau dalil bantahan, dimana berdasarkan kateterangan dan penjelasan yang diberikan alat bukti itulah hakim akan melakukan penilaian, pihak mana yang paling sempurna dan meyakinkan pembuktian atas dalilnya.²⁴

Dalam perkara perdata di pengadilan, pembuktian menjadi tolak ukur untuk mempermudah hakim dalam memberikan pertimbangan benar tidaknya peristiwa yang diajukan kepadanya. Membuktikan adalah meyakinkan hakim tentang kebenaran dalil atau dalil-dalil yang dikemukakan dalam suatu persengketaan, sehingga tampaklah bahwa pembuktian itu hanyalah diperlukan dalam persengketaan atau perkara dimuka hakim atau pengadilan. Dalam perkara perdata, bukti tulisan adalah bukti yang paling utama karena dalam lalu lintas keperdataan seringkali ada pihak yang sengaja menyediakan suatu bukti yang dimungkinkan timbul permasalahan dalam hal ini perselisihan/persengketaan yang patut dan lazimnya disediakan bukti berupa tulisan.²⁵

Eksistensi dan hambatan penggunaan tanda tangan digital di Indonesia

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sangat pesat di bidang telekomunikasi, informasi dan komputer telah menghasilkan suatu keadaan yang menuju pada satu titik yang terpusat dalam aplikasinya. Seiring dengan globalisasi dan perdagangan bebas, sistem elektronik seakan telah memudahkan batasan-batasan yang ada, lingkup

²³ Munir Fuadi, *Teori Hukum Pembuktian (Pidana dan Perdata)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 151.

²⁴ Asri Diamitri Lestari, *Kekuatan Alat Bukti Akta Otentik Yang Dibuat Oleh Notaris Dalam Pembuktian Perkara Perdata Di Pengadilan Sleman*, Ghahas Media, Jakarta, 2014, hlm. 9.

²⁵ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Cetakan ke 29, Intermassa, Jakarta, Hlm. 65.

perbedaannya di mana aturan-aturan hukum itu sendiri juga seakan telah berevolusi seiring dengan arus modernisasi dan perkembangan zaman.²⁶ Hal kemajuan teknologi informasi juga ditambah dengan adanya internet sebagai bagian yang mempercepat laju jalannya teknologi. Bagaikan pisau bermata dua bagi moral bangsa, internet dapat membangun suatu bangsa dengan kemudahannya mengakses sesuatu untuk memperkaya ilmu pengetahuan. Internet juga membuat seseorang dapat melakukan suatu perbuatan kejahatan yang melwan hukum. Sudah semestinya kita harus bisa beradaptasi di era digital yang perkembangannya semakin pesat.

Pengguna internet di Indonesia pada awal tahun 2021 ini mencapai 202,6 juta jiwa. Jumlah ini meningkat 15,5 persen atau 27 juta jiwa jika dibandingkan pada bulan Januari 2020 lalu.²⁷ Hal tersebut menjadi penanda bahwa masyarakat Indonesia semakin melek digital. Proses digitalisasi juga akan berdampak pada transaksi yang bersifat konvensional beralih ke ranah digital. Termasuk dalam hal tanda tangan dokumen melalui tanda tangan digital. Indonesia saat ini berada dalam era globalisasi yang ditandai dengan era teknologi informatika yang memperkenalkan dunia maya (*cyberspace, virtual world*) lewat jaringan internet, komunikasi dengan media elektronik tanpa kertas. Melalui media elektronik ini maka seseorang merasa memasuki dunia maya yang bersifat abstrak, universal, serta terlepas dari keadaan tempat serta waktu.²⁸ Transaksi dunia maya atau dengan kata lain disebut dengan transaksi teknologi finansial yang dilakukan melalui internet, tanda tangan yang digunakan juga dalam bentuk data elektronik, yang kemudian diketahui sebagai tanda tangan elektronik.²⁹

Kehadiran internet cenderung membawa iklim semakin transparan, efektif, dan efisien. Di lain pihak, kehadiran internet pada sektor hukum memunculkan berbagai persoalan hukum yang mendasar. Salah satu persoalan hukum tersebut adalah berkaitan dengan hukum kontrak. Sampai saat ini diakui bahwa aturan kontrak konvensional belum mampu menjangkau sepenuhnya secara elektronik.³⁰ Bagi masyarakat awam tanda tangan merupakan hal yang sepele, namun tidak bagi para pelaku bisnis. Menandatangani sebuah dokumen merupakan suatu hal yang setiap hari mereka lakukan. Transaksi elektronik akan menyebabkan seseorang memasuki dunia maya yang bersifat abstrak, universal, serta lepas dari keadaan tempat dan waktu melalui media elektronik.³¹

Saat ini dunia sedang beradaptasi dengan pembatasan mobilitas yang memang diberlakukan untuk mencegah penyebaran *covid-19*, tapi perlu kita ketahui di sisi lain kegiatan bisnis yang mengharuskan penandatanganan dan persetujuan dan atau otentifikasi dokumen terus dibutuhkan, sehingga, tentunya ini adalah kesempatan untuk teknologi tanda tangan elektronik untuk dapat menjadi solusi bagi kebutuhan bisnis operasional dan juga transaksi dengan memberikan kepastian hukum pada dokumen yang ditanda tangani.

²⁶ Edmon Makarim, *Pengantar Hukum Telematika*, Jakarta, Raja Grafindo, 2007, hlm. 18.

²⁷ <https://tekno.kompas.com/read/2021/02/23/16100057/jumlah-pengguna-internet-indonesia-2021-tembus-202-juta> diakses pada hari selasa tanggal 10 Agustus 2021, pukul 21.42 WIB.

²⁸ Mariam Darus Badruzaman, *Mendambakan Kelahiran Hukum Saiber (Cyber Law) di Indonesia*, Pidato Purna Bhakti, medan, 13 Nopember 2001, hlm. 3.

²⁹ *Ibid*, hlm. 6.

³⁰ Ridwan Khairandy, "Pembabaran Hukum Kontrak Sebagai Antisipasi Transaksi Elektronik Commerce", Artikel Jurnal Hukum UII, Yogyakarta 2001. hlm 43.

³¹ Mariam Darus Badruzaman, 2001, *Mendambakan kelahiran Hukum Saiber (Cyber Law) di Indonesia*, Purna Bhakti, Medan, hlm 3.

Langkah pemerintah memberlakukan kebijakan Pembatasan Sosial Bersekala Besar (PSBB) untuk membatasi aktivitas masyarakat ditengah pandemi *covid-19* membuat turbulensi besar dalam kehidupan sosial bermasyarakat. Beberapa aktivitas yang biasanya dilakukan di luar rumah seperti ke kantor, ke sekolah dan kegiatan perjanjianpun dilakukan di dalam rumah atau digaungkan dengan istilah *work from home* (WFH), disisi lain WFH memiliki dampak bagi proses bisnis perusahaan. Beberapa kendala yang muncul akibat perubahan pola kerja tesebut mulai dari pola komunikasi, administrasi, infrastruktur teknologi, monitoring pekerjaan, surat menurut hingga keamanan data perusahaan. Salah satu kendala yang dialami sebagian pekerja saat WFH dalam proses administrasi adalah penggunaan tanda tangan.

Di Indonesia, penggunaan tanda tangan digital melonjak selama pandemi *covid-19*, meski begitu tanda tangan digital ini menghadapi tiga hambatan yaitu:

1. Ketersediaan Infrastruktur

Permasalahan mengenai insfrastuktur sangatlah vital dalam penyelenggaraan tanda tangan digital. Adapun yang dimaksud infrastruktur disini adalah mengenai infrastruktur teknologi internet dan jaringan. Teknologi internet dan jaringan dibutuhkan untuk mengakses data penyimpanan informasi pada tanda tangan elektronik. Selanjutnya Indonesia adalah negara kepulauan, masih ada daerah yang belum terkoneksi internet dengan baik. Nantinya, apabila infrastruktur internet ini berjalan dengan baik, maka bukan tidak mungkin seluruh wilayah di Indonesia dapat terkoneksi dan menggunakan tanda tangan digital dengan lebih mudah.

2. Edukasi Masyarakat

Selain masalah infrastruktur, pembangunan sumber daya manusia yang mumpuni juga menjadi tantangan lainnya. Meskipun saat ini penggunaan tanda tangan digital mulai banyak digunakan di beberapa perusahaan maupun instansi, namun masyarakat di lain sisi masih belum mengenal tentang layanan ini termasuk manfaat dan keamanannya bagi dokumen digital.

Selanjutnya pemahaman tentang tanda tangan elektronik juga masih terpusat di kota-kota besar yang memang sudah lebih maju wawasannya tentang teknologi digital. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah maupun perusahaan melakukan edukasi mengenai keabsahan dan validitas tanda tangan elektronik kepada masyarakat. Edukasi dapat dilakukan melalui banyak hal. Misalnya dengan konten-konten di media sosial yang menginformasikan tentang manfaat-manfaat tanda tangan elektronik. Bila masyarakat mengetahui manfaat dari tanda tangan elektronik dibandingkan dengan tanda tangan konvensional, masyarakat akan bisa lebih tertarik untuk menggunakan teknologi ini. Edukasi juga bisa dilakukan oleh *Brand* penyedia layanan tanda tangan tersertifikasi.

3. Adanya ancaman *cybercrime* pengguna tanda tangan digital

Salah satu hambatan penggunaan tanda tangan digital yaitu dinamakan phising. Phising merupakan bentuk *cybercrime* dengan cara pemberian pesan instan, atau jaringan palsu untuk mencuri data, baik data pribadi, bank, kartu kredit, dan juga data perusahaan. Berdasarkan sasarannya phising bisa digolongkan menjadi dua jenis yaitu *mass-phising*, yang ditujukan untuk menjaring korban tanpa pilih-pilih dan *spear phising*, yang didesain khusus untuk membidik orang tertentu secara individu. Spear phising biasanya ditujukan kepada

target bernilai tinggi seperti pemimpin atau karyawan senior di perusahaan atau terkadang disebut sebagai *whaling*.

Penutup

Adapun kesimpulan yakni, mengenai keabsahan dan kekuatan hukum dan akibat hukum, tanda tangan digital ini dijelaskan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik. Undang-Undang ini memberikan pengakuan secara tegas bahwa meskipun hanya merupakan suatu kode, tanda tangan elektronik memiliki kekuatan hukum dan akibat hukum. Ini artinya keberadaan Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik mengikat dan diakui sebagai alat bukti yang sah untuk memberikan kepastian hukum terhadap Penyelenggaraan Sistem Elektronik dan Transaksi Elektronik, terutama dalam pembuatan dan hal yang berkaitan dengan perbuatan hukum yang dilakukan melalui sistem elektronik. Dokumen elektronik yang ditanda tangani dengan tanda tangan elektronik didalam hukum pembuktian di Indonesia, diakui esensinya setelah diatur di dalam pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik bahwa “informasi elektronik dan atau dokumen elektronik dan atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah, dan merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan hukum acara yang berlaku di Indonesia”.

Pengguna internet di Indonesia pada awal tahun 2021 ini mencapai 202, 6 juta jiwa. Jumlah ini meningkat 15,5 persen atau 27 juta jiwa jika dibandingkan pada bulan Januari 2020 lalu. Proses digitalisasi juga akan berdampak pada transaksi yang bersifat konvensional beralih ke ranah digital. Seiring dengan situasi pandemi *covid-19* saat ini, penggunaan tanda tangan elektronik sangat diperlukan, dan ini memiliki nilai-nilai yakni spesifik artinya terintegrasinya tanda tangan elektronik dapat di implementasikan dalam seluruh aplikasi pemerintah, relevan artinya tanda tangan elektronik mampu dalam tujuan organisasi pemerintah yang adaptif, transformatif artinya pemanfaatan tanda tangan elektronik adalah instrumen yang akan membawa *stakeholder* bisa berevitalisasi dalam menghadapi kebutuhan publik yang sangat dinamis, dan Inovasi yang berarti belum banyak pemanfaatan tanda tangan elektronik yang diintegrasikan dalam sebuah aplikasi pemerintah. Meskipun di Indonesia, penggunaan tanda tangan digital melonjak selama pandemi *covid-19*, meski begitu tanda tangan digital ini menghadapi tiga hambatan diantaranya yaitu permasalahan mengenai infrastruktur, edukasi Masyarakat, dan adanya ancaman *cybercrime* pengguna tanda tangan digital.

Adapun saran dari penulis yakni bagi para pengguna tanda tangan elektronik hendaknya harus memperhatikan mengenai pembuatan dan penggunaan tanda tangan elektronik agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dalam mengimplementasikannya dapat terlaksana secara optimal dan tanda tangan elektronik memiliki kekuatan hukum dan akibat hukum yang sah. Terakhir, Hendaknya pemerintah segera menyiapkan infrastruktur di daerah-daerah terpencil di Indonesia sehingga dapat mendukung perkembangan transaksi komersial elektronik (*e-commerce*) di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Asri Diamitri Lestari, *Kekuatan Alat Bukti Akta Otentik Yang Dibuat Oleh Notaris Dalam Pembuktian Perkara Perdata Di Pengadilan Sleman*, Ghahas Media, Jakarta, 2014.
- Budi Agus R, *Hukum Telematika*, Modul Perkuliahan hukum telematika, Yogyakarta, 2010.
- Edmon Makarim, *Pengantar Hukum Telematika*, Raja Grafindo, Jakarta, 2007.
- FN Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Noratif*, Banyumedia Publishing, Malang, 2006.
- Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2013.
- Mariam Darus Badruzaman, *Mendambakan Kelahiran Hukum Saiber (Cyber Law) di Indonesia*, Purna Bhakti, Medan, 2001.
- Moch. Isnaeni, *Perkembangan Hukum Perdata di Indonesia*, Laksbang Grafika, Yogyakarta, 2013.
- Munir Fuadi, *Teori Hukum Pembuktian (Pidana dan Perdata)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Ono W. Purbo dan Aang Arif Wahyudi, *Mengenal E-Commerece*. PT. Elex Media Computindo, Jakarta, 2007.
- Ridwan Khairandy, *Iktikad Baik dalam Kebebasan Berkontrak*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- _____, *Pembaharuan Hukum Kontrak Sebagai Antisipasi Transaksi Elektronik Commerece*, Artikel Jurnal Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- _____, *Hukum Kontrak*, Modul perkuliahan hukum kontrak, Yogyakarta, 2010.
- Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT. Intermedia, Jakarta, 2004.
- Salim H.S, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, PT. Raja Grafindo Persada, 2016.
- Sudikno Mertokusumo, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2010.
- Tan Thong Kie, *Studi Notariat dan Serba-Serbi Praktek Notaris*, PT. Ichtar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2007.

Undang-undang

- Undang-Undang RI Nomor 82 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik.
- Pasal 1 angka 12 Undang-Undang RI Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Data Elektronik

- <https://id.m.wikipedia.org> diakses pada tanggal 21 Maret 2021, pukul 22.32 WIB.
- <https://www.it-jurnal.com/pengertian-dan-sejarah-kriptografi/>, diakses pada tanggal 24 Maret 2021, pukul 11.45 WIB
- <https://tekno.kompas.com/read/2021/02/23/16100057/jumlah-pengguna-internet-indonesia-2021-tembus-202-juta> diakses pada hari selasa tanggal 10 Agustus 2021, pukul 21.42 WIB.
- Kominfo.go.id diakses pada tanggal 27 Maret 2021, pukul 14.15 WIB.

Perlindungan Hukum Bagi Retail Investor Atas Aktivitas *Pump And Dump* Dalam Transaksi Saham pada Pasar Modal (Pengaturan *Pump And Dump* Indonesia dan Amerika Serikat)

Safira Fitri Maani¹, Ratna Hartanto²

Abstract

Market manipulation is not a crime that can only be done by the issuers of course, but it can be done by other parties such as shareholders. This is due to market manipulation is a crime that is associated with the price of securities that may be performed by anyone who have interest on the price of these securities, so that the author conducted the research has purpose to know more about how to form and process (modus operandi) as well as due to the activity of the Pump and Dump for retail investors in the stock transactions in the capital market and legal protection for retail investors on the activity of the Pump and Dump in the stock transactions in the capital market. This research is a normative research, namely the study of the principles of law, philosophy of law, legal theory about the manipulation of the stock with the shape of the activity of the pump and dump is done with the study of literature with the experience of secondary data in the form of primary legal materials, secondary, tertiary as well as using research approaches and conceptual comparison. The results of the discussion and research that the authors get is, Pump and Dump Schemes is an activity of the manipulation of the stock by the method of fry-fry shares made by a person making a purchase at the lowest price, which further master the stock in a few days to a few months ago, the person will move the stock price to the highest price to do the distribution. Related to market manipulation is specifically regulated in Law No. 8 Year 1995 concerning Capital Market (UUPM). Then, for the legal protection of investors is further regulated in the Law Number 21 of 2011 regarding the Financial Services Authority (OJK) and the Financial Services Authority Regulation No. 01/POJK.07/2014 about the Institution of Alternative Dispute resolution in the Financial Services Sector (LAPS). Following up on this research, the author still finds that until now the supervision on the Exchange is still limited to the issuance of Unusual Market Activity (UMA) and there is still a legal vacuum that arises, because until now there is no more specific regulation regarding its derivatives from the crime of stock manipulation. The lack of jurisprudence that regulates the legal protection of retail investors can lead to undesirable things such as a lack of public trust in the capital market and this is considered normal.

Key Word : *Capital Market, Market Manipulation, Pump and Dump*

Abstrak

Manipulasi pasar bukanlah kejahatan yang hanya dapat dilakukan oleh emiten saja, tetapi oleh pihak lainnya seperti pemegang saham. Hal ini dikarenakan manipulasi pasar merupakan kejahatan yang berhubungan dengan harga efek yang mungkin dilakukan oleh siapa saja yang mempunyai kepentingan atas harga efek tersebut, sehingga penulis melakukan penelitian studi yang memiliki tujuan untuk mengetahui lebih lanjut bagaimana bentuk dan proses (modus operandi) serta akibat aktivitas *Pump and Dump* bagi retail investor dalam transaksi saham di pasar modal dan perlindungan hukum bagi retail investor atas aktivitas *Pump and Dump* dalam transaksi saham pada pasar modal. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum, filsafat hukum, teori hukum tentang manipulasi saham dengan bentuk aktivitas *pump and dump* yang dilakukan dengan studi kepustakaan dengan menelusuri data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, tersier dan menggunakan pendekatan penelitian konseptual dan perbandingan. Hasil dari pembahasan dan penelitian yang penulis dapatkan pada tulisan ini ialah, bahwasanya *Pump and Dump Schemes* merupakan sebuah aktivitas dari manipulasi saham dengan metode goreng-menggoreng saham yang dilakukan oleh suatu oknum melakukan pembelian di harga terendah, yang selanjutnya menguasai saham dalam beberapa hari hingga beberapa bulan lalu, oknum akan menggerakkan harga saham tersebut ke harga tertinggi untuk dilakukannya distribusi. Terkait dengan manipulasi pasar ini secara khusus diatur di dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (UUPM). Lalu, mengenai perlindungan hukum terhadap investor diatur lebih lanjut di dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 01/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan (LAPS). Menindak lanjuti penelitian ini, penulis masih menemukan bahwa sampai saat ini pengawasan pada pihak Bursa masih terbatas pada penerbitan *Unusual Market Activity* (UMA) dan masih adanya kekosongan hukum yang muncul, dikarenakan hingga saat ini belum terdapat regulasi secara lebih spesifik mengenai turunannya dari kejahatan manipulasi saham itu sendiri. Kurangnya yurisprudensi yang mengatur mengenai perlindungan hukum investor retail dapat menimbulkan hal yang tidak diinginkan seperti kurang percayanya masyarakat kepada pasar modal dan hal tersebut dianggap lumrah dilakukan.

Kata kunci : *Manipulasi Pasar, Pasar Modal, Pump and Dump*

¹ Safira Fitri Maani, Mahasiswa Program Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: 17410273@students.uui.ac.id

² Ratna Hartanto, Dosen Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Email: 104100101@uui.ac.id

Pendahuluan

Saat ini banyak ragam untuk menghasilkan uang melalui *passive income*, salah satunya adalah dengan berinvestasi atau penanaman modal melalui instrumen keuangan salah satunya adalah saham (*stock*). Berinvestasi sangat gencar dilakukan masyarakat Indonesia sekarang ini, terlebih semenjak mengalami Pandemi Covid-19 karena memanfaatkan kondisi penurunan pasar saham yang diskon besar-besaran, sehingga memberi peluang para investor untuk membangun portofolionya dan mendapatkan keuntungan yang lebih besar. Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah masyarakat Indonesia yang berinvestasi di Indonesia. Jumlah investor di pasar modal Indonesia per akhir Agustus 2020 mencapai 3,13 juta *Single Investor Identification* (SID) atau tumbuh 26,2% dibandingkan akhir 2019 yang sebanyak 2,48 juta SID. Di sisi lain, total penghimpunan dana oleh emiten mencapai Rp 68,7 triliun hingga akhir Agustus 2020 atau turun 43,6% dibandingkan per Agustus 2019 yang sebesar Rp 121,95 triliun³.

Dengan seiring bertambahnya minat investor di pasar modal, maka sering terjadi pula adanya pelanggaran-pelanggaran di dalamnya. Jenis pelanggaran di pasar modal dapat dibagi menjadi dua, yaitu pelanggaran administratif, seperti tidak menyampaikan atau terlambat menyampaikan laporan dana atau dokumen perusahaan, tidak ada prinsip keterbukaan mengenai perusahaan kepada investor dan pelanggaran yang bersifat teknis dan special tersendiri di pasar modal seperti *insider trading*, penipuan dan pemalsuan di pasar modal, dan manipulasi pasar.⁴

Manipulasi pasar menurut Pasal 91 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (selanjutnya disingkat UUPM) adalah melakukan tindakan, baik langsung maupun tidak langsung, dengan tujuan untuk menciptakan gambaran semu atau menyesatkan mengenai kegiatan perdagangan, keadaan pasar, atau harga Efek di Bursa Efek. Jenis tindakan yang dapat digolongkan sebagai manipulasi pasar menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 adalah sebagai berikut :

1. Menciptakan gambaran pasar modal yang semu
2. Melakukan dua atau lebih transaksi efek di Bursa Efek sehingga menyebabkan harga efek tetap, naik atau turun, dengan tujuan agar pihak lain terpengaruh untuk membeli, menjual atau menahan efek tersebut.
3. Membuat pernyataan atau memberi keterangan yang secara material tidak benar, yang dapat mempengaruhi pihak lain untuk membeli atau menjual efek.

Manipulasi pasar dan manipulasi harga merupakan tindakan yang dilarang karena masyarakat pemodal sangat memerlukan informasi mengenai kegiatan perdagangan, keadaan pasar, atau harga efek di bursa efek yang tercermin dari kekuatan permintaan dan penawaran sebagai dasar dalam melakukan keputusan investasi.⁵ Dengan perkataan lain, investor menginginkan agar apa yang terjadi di pasar memang merupakan cerminan nyata

³ Farid Firdaus, “Tumbuh 26%, Jumlah Investor di Pasar Modal Tembus 3,1 juta”, <https://investor.id/market-and-corporate/tumbuh-26-jumlah-investor-di-pasar-modal-tembus-31-juta> (diakses pada 06 Oktober 2020, pukul 12.15 WIB)

⁴ Jusuf Anwar, *Seri Pasar Modal 2, Penegakan Hukum Dan Pengawasan Pasar Modal Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 2008, hlm 26

⁵ Penjelasan Pasal 91 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal

dari kekuatan permintaan dan penawaran dan bukan merupakan suatu hal yang dibuat-buat atau direayasa sehingga pasar dan harga yang tercermin seolah-olah merupakan keadaan yang sebenarnya.⁶

Berangkat dari hal tersebut, masyarakat umumnya hanya menganggap kejahatan atau pelanggaran yang dilakukan dan mengakibatkan kerugian bagi mereka, sebagai akibat yang harus ditanggung karena “kekuatan” pasar yang negatif, dan merupakan bagian dari mekanisme di mana mereka kebetulan menjadi korbannya.⁷ Manipulasi harga bukanlah kejahatan yang hanya dapat dilakukan oleh emiten saja, tetapi oleh pihak lainnya seperti pemegang saham. Hal ini karena manipulasi harga merupakan kejahatan yang berhubungan dengan harga efek yang mungkin dilakukan oleh siapa saja yang mempunyai kepentingan atas harga efek (saham) dapat saja mempunyai alasan untuk melakukannya⁸. Sehingga saat ini, masih ada kekosongan hukum mengenai regulasi dari turunan Undang-Undang Pasar Modal terkhusus kejahatan manipulasi pasar berbentuk *Pump and Dump* yang secara spesifik. Karena manipulasi pasar berbentuk *Pump and Dump* di era globalisasi yang berkembang pesat menjadi sesuatu hal yang mudah dilakukan oleh para pemegang saham yang memiliki kepentingan di dalam pasar tersebut terlebih pelaku pasar yang memiliki modal besar dan nama yang sudah dikenal oleh masyarakat.

Dengan pengertian lain, Skema *Pump and Dump* adalah metode goreng-menggoreng saham yang dilakukan oleh suatu oknum atau pelaku yang sedang melakukan pembelian di harga terendah, yang selanjutnya setelah menguasai saham yang beredar sang oknum atau pelaku akan menggerakkan harga saham tersebut ke harga tertinggi. Setelah saham tersebut mencapai di harga tertinggi yang ditentukan, biasanya sang oknum atau pelaku akan melakukan promosi ke investor *retels* atau investor individu untuk memborong dengan iming-imingan saham tersebut memiliki fundamental yang baik dan akan melesat lebih tinggi lagi. Selanjutnya, ketika investor *retels* tertarik untuk membeli, maka oknum tersebut akan menjual saham tersebut di harga tertinggi alias distribusi dan mendapatkan untung dengan jumlah yang besar.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian singkat pada latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini, yaitu :

1. Bagaimana bentuk dan proses (modus operandi) serta akibat aktivitas *Pump and Dump* bagi retail investor dalam transaksi saham di pasar modal?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi retail investor atas aktivitas *Pump and Dump* dalam transaksi saham pada pasar modal?

Metode Penelitian

Metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif (doktrin). Penelitian normatif yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum, filsafat hukum, teori hukum. Penelitian yang penulis lakukan adalah hukum normatif tentang manipulasi saham

⁶ Hamud M. Balfas, *Hukum Pasar Modal Indonesia*, Tatanusa, Jakarta, 2012, hlm 502

⁷ *Ibid*, hlm 459

⁸ *Ibid*, hlm 464

dengan bentuk aktivitas *pump and dump* yang mengkaji bahan-bahan kepustakaan, seperti peraturan perundang-undangan, data-data resmi yang disahkan oleh pemerintah dan teori-teori yang dikemukakan oleh para ahli hukum serta buku-buku yang memuat tentang hukum pasar modal. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data-data sekunder. Data sekunder di bidang hukum yaitu :

- a. Bahan Hukum Primer
 1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
 2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal
 3. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan
 4. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor : 1/POJK/07/2013 Tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan
 5. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK/07/2014 Tentang Penyelesaian Pegaduan oleh Lembaga Jasa Keuangan
 6. Otoritas Jasa Keuangan Nomor 01/POJK.07/2014 Tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan
 7. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 49/POJK. 04/2016 tentang Dana Perlindungan Pemodal.
 8. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 50/POJK.04/2016 tentang Penyelenggara Dana Perlindungan Modal.
- b. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memuat mengenai penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, khususnya hukum pasar modal antara Indonesia dan Amerika Serikat

Untuk mengetahui sub-kajian yang sudah ataupun belum diteliti pada penelitian sebelumnya, maka perlu adanya upaya komparasi (perbandingan), apakah terdapat unsur-unsur perbedaan ataupun persamaan dengan konteks penelitian ini. Di antara hasil penelitian terdahulu yang menurut peneliti terdapat penelitian dengan rumusan masalah yang serupa adalah penelitian oleh Alumni Universitas Sriwijaya yakni Utami Rahmadiani dengan judul “Manipulasi Pasar (*Market Manipulation*) Dalam Perdagangan Saham di Pasar Modal Ditinjau Dari Aspek Perlindungan Hukum Bagi Investor”. Perbedaan penelitian tersebut dengan yang akan penulis teliti terletak pada objek kajian. Penelitian terdahulu memiliki objek kajian dari “Perlindungan Hukum Bagi Investor dari Manipulasi Pasar dalam Perdagangan Saham”, sedangkan penelitian ini lebih menekankan pada salah satu aktivitas dalam manipulasi pasar yaitu “*Pump and Dump*”. Maka, belum ada penelitian yang khusus membahas mengenai Perlindungan Hukum Bagi Retail Investor Atas Aktivitas *Pump And Dump* Dalam Transaksi Saham Pada Pasar Modal (Pengaturan *Pump And Dump* Indonesia Dan Amerika Serikat).

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, pasar modal adalah seluruh kegiatan yang mempertemukan penawaran dan permintaan dana jangka panjang.⁹ Sementara menurut *Black Law Dictionary* memberikan definisi yang lebih sempit untuk capital market sebagai “*securities market in which stocks and bonds with long-term maturities are traded.*”¹⁰ Dikatakan lebih sempit karena pasar modal diartikan sebagai pasar yang disiapkan guna memperdagangkan saham-saham, obligasi-obligasi, dan jenis surat berharga lainnya dengan tujuan jangka panjang (tempo yang lama).

Pasar modal (*capital market*) menjadi sumber pembiayaan yang sangat dibutuhkan oleh pelaku usaha yang memerlukan tambahan modal, juga sebagai alternative pembiayaan bagi para pelaku pasar atau investor. Andre M. Chisholm memberikan definisi bahwa *capital markets are places where those who require additional funds seek out others who wish to invest their excess.*¹¹ Definisi yang sama juga dikemukakan oleh Alan N. Rechtschaffen bahwa pasar modal merupakan tempat bertemunya pihak yang memiliki kelebihan kapasitas modal (investor) dengan pihak yang membutuhkan tambahan modal, baik modal jangka pendek maupun jangka panjang.¹²

Pasar modal merupakan bagian dari pasar keuangan yang merupakan suatu kesatuan sistem yang terdiri dari unsur: a). pasar tempat ditransaksikan efek (*securities market*); (b) lembaga perantara/ yang membantu transaksi efek (*securities intermediaries*); (c) otoritas atau pengawas pasar modal (*capital market regulator*).¹³ Agar sistem yang terbangun di pasar modal berjalan adil, tertib dan teratur, maka kegiatan di pasar modal perlu diatur dan dituangkan dalam hukum pasar modal. Hukum pasar modal dalam perkembangan terdiri dari aturan yang sifatnya: (a) *institutional regulation*, aturan yang mengatur kelembagaan pasar modal, (b) *functional regulation*, aturan yang mengatur aktivitas, prosedur, perizinan dan hal-hal lain yang memungkinkan berfungsinya pasar modal itu sendiri.¹⁴

Peran penting pasar modal dalam perekonomian suatu negara adalah meningkatkan pertumbuhan ekonomi (*economic leading indicator*). Perkembangan kegiatan transaksi dalam bursa efek yang ditunjukkan oleh suatu indeks dapat menjadi ukuran bagi kondisi perekonomian suatu negara secara keseluruhan.¹⁵ Selain berperan sebagai *leading*

⁹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta, 2008, hlm.1129

¹⁰ Bryan A. Garner, *Black Law Dictionary*, West Publishing, Co., Thomson Reuters, United State of America, 2009, hlm. 1056

¹¹ Andrew M. Chisholm, *An Introduction to Capital Market, Products, Strategies, Participants*, John Willey & Son. Ltd., New York, 2002, hlm. 1

¹² Alan N. Rechtschaffen, *Capital Markets, Derivatives, and The Law*, Oxford University Press, Inc., New York, 2009, hlm. 4

¹³ Mas Rahmah, *Hukum Pasar Modal Edisi Pertama*, Surabaya, Kencana, 2015, hlm. 4, Bandingkan dengan pendapat dari Frank J. Fabozzi dan Pamela Peterson Drake, Frank J. Fabozzi dan Pamela Peterson Drake, Frank J. yang menguraikan tiga komponen pasar keuangan terdiri dari: pasar keuangan (*financial markets*); (2) lembaga keuangan (*financial intermediaries*); dan (3) lembaga pengatur dan pengawas keuangan (*financial regulators*), lihat di Frank J. Fabozzi dan Pamela Peterson Drake, *Capital Markets, Financial Management, and Investment Management*, John Wiley & Sons, New Jersey, 2009 (selanjutnya disebut Frank J. Fabozzi I), hlm. 4

¹⁴ Paul Nelson, *Capital Markets Law and Compliance: The Implications of MIFID*, Cambridge University Press, New York, 2008, hlm. 8-9

¹⁵ Hamud M Balfas, *Op.cit*, hlm. 5

indicator bagi perekonomian suatu negara, pasar modal juga merupakan salah satu sumber pendanaan bagi pembiayaan pembangunan. Pasar modal sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan harus dapat memfasilitasi perkembangan perekonomian.¹⁶ Dalam kaitan ini Robert Pardy menyatakan “*Sound and efficient securities markets allow capital raisers and investors to diversify sources of investment capital and spread investment risk.*”¹⁷ Tingkat keamanan dan efisiensi dalam berinvestasi melalui pasar modal memegang peranan penting bagi perkembangan pasar modal itu sendiri. Melalui jaminan keamanan dan efisiensi dalam proses transaksi, kepercayaan investor dalam berinvestasi melalui pasar modal.¹⁸

Menurut *Black Law Dictionary*, manipulasi pasar (*market manipulation*) merupakan: “*the illegal practise of raising or lowering a security’s price by creating the appereance of active trading.*”¹⁹ Adapun menurut Thomas B. Hatch dan Thomas C. Mahlum, manipulasi pasar adalah “*the intentional creation of an artificial price by forces other than legitimate supply and demand*”.²⁰ Menurut *American Securities Exchange Act 1934*, manipulasi pasar terjadi ketika menggunakan segala cara yang sifatnya manipulative atau tipu muslihat dalam hubungannya dengan penjualan atau pembelian segala jenis efek (“*to use or employ, in conncection with the purchase or sale of any security.. any manipulative or deceptive device or contivance*”).²¹ Sehingga dapat disimpulkan manipulasi pasar memiliki ciri-ciri sebagai berikut:²²

- a. Manipulator memiliki kemampuan untuk mempengaruhi harga pasar (*ability to influence the market price*)
- b. Adanya perubahan harga (*artificial prices existed*)
- c. Kenaikan tersebut sifatnya tidak alamiah berdasarkan permintaan dan penawaran yang sesungguhnya di pasar, namun merupakan perubahan harga sifatnya rekayasa atau buatan atau abnormal (*artificial or abnormal level*)
- d. Manipulator menggunakan cara yang sifatnya manipulative, tipu muslihat (*manipulative or deceptive device or contrivance*) atau menggunakan cara yang menyesatkan atau palsu (*false or misleading signal*)
- e. Manipulator yang menyebabkan kenaikan harga tersebut
- f. Manipulator memiliki motivasi untuk secara khusus dan sengaja menyebabkan kenaikan harga (*specifically intended to cause the artificial prices*)

Di Indonesia, manipulasi pasar merupakan kegiatan yang dilarang karena merupakan kegiatan yang dapat merusak integritas dan kepercayaan masyarakat terhadap segala aktivitas pasar modal, padahal kepercayaan masyarakat sangat penting guna meningkatkan likuiditas dan efisiensi pasar. Kegiatan tersebut di larang sebagaimana diatur di dalam Pasal 91, 92 dan 93 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995

¹⁶ Inda Rahadiyan, *Pokok-Pokok Hukum Pasar Modal di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2017., hlm. 5

¹⁷ Robert Pardy, *Institutional Reform in Emerging Securities Markets*, The World Bank, Washington DC-USA, 1992, hlm. 2

¹⁸ Inda Rahadiyan, *Loc,cit*

¹⁹ Bryan A. Garner, *Black Law Dictionary*, West Publishing.Co, United State of America, 2009, hlm. 1048

²⁰ Thomas B. Hatch dan Thomas C. Mahlum, “*Defining Market Manipulation: Lessons from the Commodity Position Limit Rules*”, *FuturesMag*, 1 September, 2012, hlm.1

²¹ Section 10(b), Securities Exchange Act 1934

²² Mas Rahmah, *Hukum Pasar Modal Edisi Pertama*. Kencana, Surabaya, 2015, hlm 379

tentang Pasar Modal. Hal ini juga dikemukakan oleh *Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions*, bahwa:

*Market Manipulation harms the integrity of and thereby undermines public confidence in, securities and derivatives by distorting prices, harming the hedging functions of these markets, and creating an artificial appearance of market activity.*²³ Menurut Pasal 91, 92 dan 93 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, yang termasuk larangan dalam melakukan manipulasi pasar, yaitu:

- a. Setiap pihak dilarang melakukan tindakan baik langsung maupun tidak langsung dengan tujuan untuk menciptakan gambaran semu atau menyesatkan mengenai kegiatan perdagangan, keadaan pasar atau harga efek
- b. Setiap pihak baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dilarang melakukan dua transaksi efek atau lebih, baik langsung maupun tidak langsung menyebabkan harga efek di bursa efek tetap naik atau tetap turun dengan tujuan memengaruhi pihak lain untuk membeli, menjual atau menahan efek
- c. Setiap pihak dilarang dengan cara apapun, membuat pernyataan atau memberikan keterangan yang secara materiel tidak benar atau menyesatkan sehingga memengaruhi harga efek di bursa efek apabila pada saat pernyataan itu dibuat atau keterangan diberikan:
 - a) Pihak yang bersangkutan mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa pernyataan atau keterangan tersebut secara material tidak benar atau menyesatkan atau
 - b) Pihak yang bersangkutan tidak cukup berhati-hati dalam menentukan kebenaran informasi dari pernyataan atau keterangan tersebut.

Menurut John Kose dan Ranga Narayanan, manipulasi pasar dikategorikan menjadi dua kelompok besar yaitu, manipulasi yang dilakukan melalui perdagangan (*trading-based manipulation*) dan manipulasi yang dilakukan melalui kegiatan di luar perdagangan (*action-based manipulation*).²⁴ Menurut Franklin Allen dan Douglass Galem manipulasi pasar terbagi menjadi tiga, yaitu *action-based manipulation*, *information-based manipulation*, *trading-based information*.²⁵

Action-based manipulation, yaitu manipulasi yang didasarkan pada tindakan yang secara nyata dapat merubah nilai dari efek.²⁶ Sedangkan *information-based manipulation* adalah manipulasi yang dilakukan dengan mengeluarkan atau menyebarkan informasi yang salah atau menyebarkan rumor yang salah.²⁷ Contoh *information-based manipulation*, yaitu²⁸

- a. Menyebarluaskan informasi-informasi yang tidak lengkap (*missing information*). Pelaku memberikan pernyataan menyesatkan pasar sehingga banyak investor lain yang

²³ Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions, "Investigating and Prosecuting Market Manipulation", Working Paper, 2000, hlm. 2

²⁴ John Kose dan Ranga Narayan, "Market Manipulation and the Role of Insider Trading Regulations", *The Journal of Business*, Vol.70 No.2, April, 1997, hlm. 129

²⁵Frankin Allen dan Douglass Gale, "Stock Price Manipulation, *The Review of Financial Studies*", Volume 5, Issue 3, 1993, hlm. 505

²⁶ *Ibid*

²⁷ *Ibid*

²⁸ Mas Rahmah, *Op. cit*, hlm 381

terkecoh untuk membeli atau menjual efek sehingga akan ada perubahan harga. Dari misleading market tersebut, pelaku akan mendapatkan keuntungan yang besar dari kenaikan harga efek

- b. Membuat atau menyebarluaskan pernyataan atau memberi keterangan yang secara materiel tidak benar atau palsu (*false information*), yang dapat memengaruhi harga efek dengan tujuan untuk memengaruhi pihak lain untuk membeli atau menjual efek
- c. Menyebarkan informasi yang belum matang (belum tuntas) dengan tujuan untuk memengaruhi harga efek. Contohnya, manipulator membeli saham ke perusahaan melalui *take over bid*, kemudian mengumumkan rencana lelang tersebut sehingga harga saham menjadi naik. Manipulator tidak jadi membeli saham secara lelang, namun menjual saham yang telah menjadi kenaikan harga dan memperoleh keuntungan

Adapun *trading-based manipulation* adalah terjadi ketika pihak yang melakukan transaksi berusaha untuk memanipulasi efek dengan melakukan pembelian dan penjualan efek tanpa melakukan tindakan untuk memengaruhi harga atau tanpa mengeluarkan informasi yang salah untuk mengubah harga. Hal tersebut juga dikemukakan oleh Franklin Allen dan Douglass Gale "*trade based manipulation occurs when a trader attempts to manipulate a stock by buying and then selling, without taking any publicly observable actions to alter the value of the firm or releasing false information to change the price.*"²⁹

Hal demikian juga dikemukakan oleh Michael J. Aitken, Frederick H.deB.Harris, John B. McKinnon dan Shan Ji:

*Trade-based manipulation is a trader attempting to manipulate a stock price simply by buying and then selling (or vice versa), without releasing any false information or taking any other publicly observable action designed to alter the security's value.*³⁰

*Pump and Dump method is a scheme by certain group or people to buy lots of stock at higher price to increase the price of the stock gradually, when the stock is at its highest after two or three days and attracts other investors, then the stocks are sold to gain huge profit. This method doesn't consider the financial performances of public companies. Through this method, stock traders can gain huge amount of profit in a short time*³¹. Dengan pengertian lain, *Pump and Dump Schemes* adalah metode goreng-meng goreng saham yang dilakukan oleh suatu oknum atau pelaku yang sedang melakukan pembelian di harga terendah, yang selanjutnya setelah menguasai saham yang beredar sang oknum atau pelaku akan menggerakkan harga saham tersebut ke harga tertinggi. Setelah saham tersebut mencapai di harga tertinggi yang ditentukan, biasanya sang oknum atau pelaku akan melakukan promosi ke *ritels investor* atau investor individu untuk memborong dengan iming-imingan saham tersebut memiliki fundamental yang baik dan akan melesat lebih tinggi lagi. Selanjutnya, ketika *ritels investor* tertarik untuk membeli, maka oknum tersebut akan menjual saham tersebut di harga tertinggi alias distribusi dan mendapatkan untung dengan jumlah yang besar.

Pump and Dump Schemes berkonsisten dengan dua cara kerja. Yang pertama, Promotor Saham (*Stock promoters*) berusaha meningkatkan harga saham dengan

²⁹ Franklin Allen dan Douglass Gale, *Loc.cit*

³⁰ Michael J. Aitken et. al, "*Trade-Based Manipulation and Market Efficiency: A Cross-Market Comparison*", Makalah, 2009, hlm. 1

³¹ Shinta Loa, Karina Adam, Lidya Santoso, dan Marselinus Asri, *Capital Market Paper "Stock Prices Manipulation : Pump And Dump Method"*. Faculty of Economics and Business Atmajaya Makassar University, 2020.

membagikan pernyataan yang menyesatkan atau salah tentang kinerja positif perusahaan yang mendasarinya.³² Promotor ini menggunakan beberapa metode untuk menyebarkan informasi palsu ini, termasuk telemarketing, email, dan media sosial. Promotor dapat mengklaim memiliki informasi orang dalam yang akan segera ada di perusahaan dan mendorong pengikut mereka untuk membeli saham dengan cepat. Kedua, begitu informasi palsu menaikkan harga saham, promotor akan menempatkan sahamnya sendiri di pasar, menjualnya dengan harga yang sangat tinggi. Hal ini merugikan investor yang membeli saham tersebut karena saat ini sahamnya terancam turun drastis harganya begitu terungkap bahwa informasi tersebut tidak benar. Jika dapat digambarkan, beginilah cara kerja *Pump and Dump Schemes*,



Gambar 1. Pump and Dump Schemes Works

Sumber : Dheeraj, Vaidya, CFA, FRM, Pump and Dump, <https://www.wallstreetmojo.com/pump-and-dump/>

Pump and Dump Schemes adalah bentuk manipulasi saham yang biasanya melibatkan perusahaan yang kapitalisasi pasarnya kecil (*Microcap Companies*). *Market Capitalization* atau kapitalisasi pasar adalah nilai pasar yang diberikan kepada perusahaan yang didapatkan dari hasil kali harga saham per lembar dengan jumlah saham yang ada di perusahaan. Total hasil kali inilah yang menunjukkan nilai perusahaan melalui harga yang ada di pasar dan merupakan salah satu indikator untuk membandingkan ukuran nilai antar perusahaan publik.³³ Di Amerika Serikat, perusahaan ini disebut "*Penny Stock*" karena perusahaannya memiliki kapitalisasi pasar dibawah \$250 juta dan transaksi perdagangan dibawah \$1 per saham³⁴. *Pump and Dump Schemes* telah ada selama bertahun-

³² Terjemahan dari salah satu berita dan press release "*Suffield Man Involved in Stock "Pump and Dump" Scheme is Sentenced*", News and Press Releases, Departement of Justice, District of Connecticut, The United States Attorney's Office, Thursday, November 29, 2018, <https://www.justice.gov/usao-ct/pr/suffield-man-involved-stock-pump-and-dump-scheme-sentenced> diakses pada tanggal 24 Agustus 2021 Pukul 12.54 WIB

³³ Guntur Herlambang, *Pengertian Kapitalisasi Pasar*, <https://id.investing.com/analysis/pengertian-kapitalisasi-pasar-200204546>, yang diakses pada tanggal 26 Juli 2021, pukul 10.24 WIB

³⁴ Terjemahan dari salah satu berita dan press release "*Two Executives Arrested for Pump and Dump Securities Fraud Scheme*", News and Press Releases, Departement of Justice, District of Connecticut, The United States Attorney's Office, Friday, March 2, 2018 <https://www.justice.gov/usao-edny/pr/two-executives-arrested-pump-and-dump-securities-fraud-scheme> yang diakses pada 24 Agustus 2021, pukul 13.30 WIB

tahun, tetapi baru-baru ini menjadi lazim melalui penggunaan internet global. Diperlakukan sebagai bentuk penipuan saham, *Pump and Dump Schemes* juga salah satu kejahatan kerah putih (*cyber crime*) yang dilarang oleh otoritas yang berwenang.

Cara untuk mencegah atau terhindar dari saham atau efek yang diduga tengah melakukan *Pump and Dump Schemes* di pasar modal diantaranya;³⁵

- a. Perhatikan sumbernya (*Pay Attention to the Source*)
Retail Investor atau pelaku pasar lainnya harus sangat curiga ketika seseorang memberi tips tentang saham yang sedang “hangat” di media sosial. Berhati-hatilah terhadap email atau pesan yang terus-menerus mengundang untuk berinvestasi dalam saham dengan “keuntungan yang cepat” dan tampak tidak memiliki kerugian. Ini biasanya datang dari penggerak saham atau stock promoters yang memiliki jumlah followers di media sosial dan dana untuk membeli saham begitu banyak. Pesannya mungkin terlihat asli dan akurat, tetapi memang begitulah seharusnya terlihat.
- b. Mencari kebenaran material dari saham tersebut (*Investigate the Shares*)
Sebelum membeli saham perusahaan tersebut, cari tahu lebih lanjut tentang perusahaan itu sendiri seperti apa bisnisnya dan prospek kedepannya akan dibawa kemana.
- c. Mengecek kembali saham yang sedang diperdagangkan (*Check for Where the Stock Trades*)
- d. Membaca Prospektus atau Laporan Keuangan sebelum membeli
Sebelum membeli saham perusahaan tersebut, baca dan periksa laporan keuangan perusahaan tersebut apakah sedang melakukan aksi korporasi atautkah hanya sekedar sentimen pasar
- e. Waspada Kenaikan Harga yang Begitu Cepat (*Be Aware of Rapid Rise*)
Jika sudah dapat mengetahui informasi tentang perusahaan dan saham tersebut, investor juga harus memeriksa riwayatnya. Jika saham telah mengalami periode perdagangan yang lambat dan tiba-tiba melihat peningkatan volume perdagangan, investor harus waspada. Ini dapat mengindikasikan akan ada upaya untuk menggelembungkan harga saham secara artifisial.

Perlindungan hukum bagi retail investor mengenai manipulasi saham atau market manipulation dapat dibagi menjadi dua yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Dari segi perlindungan preventif atau pencegahan, sesuai dengan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal,

Bapepam-LK atau saat ini Bursa Efek Indonesia melakukan tindakan pencegahan berupa memberikan kesempatan kepada investor untuk membaca propektus berkenaan dengan efek yang ditebitkan sebelum investor memesan ataupun saat pemesanan dilakukan dan mengatur bahwa propektus efek dilarang memuat konten menyesatkan atau keterangan yang tidak benar tentang fakta material atau menyajikan informasi tentang kekurangan dan kelebihan efek yang ditawarkan.

³⁵ <https://www.weltz.law/securities-law/fraud-misrepresentation/pump-dump/>, *New York Based Pump & Dump Attorneys*, Weltz Law : New York Securities Arbitration & Litigation Attorneys, diakses pada tanggal 26 Juli 2021, pukul 10. 03 WIB

Begitupun dengan Pasal 100 ayat 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal menyatakan bahwa

Bapepam-LK atau saat ini Bursa Efek Indonesia berwenang melakukan pemeriksaan dan penyidikan. Kegiatan pemeriksaan dilakukan terhadap semua pihak yang diduga telah, sedang atau mencoba melakukan atau menyuruh, turut serta membujuk, atau membantu melakukan pelanggaran terhadap undang-undang pasar modal dan pelaksanaannya.

Selanjutnya, sesuai Pasal 101 ayat 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 menyatakan bahwa jika

Bapepam-LK atau saat ini disebut Bursa Efek Indonesia menemukan terjadinya pelanggaran terhadap undang-undang pasar modal dan peraturan pelaksanaannya mengakibatkan kerugian di industry jasa pasar modal serta membahayakan kepentingan hak-hak investor, maka Bapepam-LK atau Bursa Efek Indonesia dapat menetapkan dimulainya tindakan penyidikan.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan juga memberikan perlindungan hukum bersifat pencegahan bagi konsumen dalam masyarakat yang meliputi;

- a. Memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat atas karakteristik sector jasa keuangan, layanan dan produknya;
- b. Meminta Lembaga Jasa Keuangan untuk menghentikan kegiatannya apabila kegiatan tersebut berpotensi merugikan masyarakat dan
- c. Tindakan lain yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sector jasa keuangan

Selanjutnya sesuai dengan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011, Otoritas Jasa Keuangan melakukan pelayanan pengaduan konsumen, yang meliputi:

- a. Menyiapkan perangkat yang memadai untuk pelayanan pengaduan konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan
- b. Membuat mekanisme pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh Pelaku di Lembaga Jasa Keuangan
- c. Memfasilitasi penyelesaian pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di sector jasa keuangan

Maka dapat disimpulkan, dari sekian banyak peraturan yang mengenai perlindungan hukum secara preventif, penulis dapat mengatakan regulasi itu perlu di atur lebih rinci lagi mengenai konsekuensi dari kejahatan yang berbentuk dari manipulasi saham. Karena bentuk atau aktivitas dari manipulasi saham itu banyak dan seiringnya berjalan waktu dengan berkembangnya globalisasi dan teknologi, tidak menutup kemungkinan akan terjadi bentuk-bentuk atau aktivitas-aktivitas manipulasi saham yang lain sehingga membuat peraturan yang sekarang digunakan tidak mencakupi apa yang seharusnya dibutuhkan masyarakat atau investor.

Jika dilihat dari segi perlindungan hukum represif atau perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran, Sesuai dengan Pasal 104 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, menyatakan bahwa:

Setiap pihak yang melanggar ketentuan sebagaimana di maksud dalam Pasal 90, Pasal 91, Pasal 92, Pasal 93, Pasal 95, Pasal 96, Pasal 97 ayat 1, dan Pasal 98 diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp 15.000.000.000,- (lima belas miliar rupiah)

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 01/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan mengatakan, segala kegiatan yang bersangkutan dengan Penawaran Umum dan perdagangan Efek, Perusahaan Publik yang berkaitan dengan Efek yang diterbitkannya, serta lembaga dan profesi yang berkaitan dengan Efek sebagaimana dimaksud dalam undang-undang mengenai pasar modal dapat menyelesaikan penyelesaian dan pengaduan sengketa melalui LAPS. Dengan adanya LAPS ini dapat memberikan perlindungan konsumen sehingga meningkatkan kepercayaan konsumen kepada Lembaga Jasa Keuangan dan membawa dampak positif bagi perkembangan industry jasa keuangan dalam mewujudkan system keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil. Agar konsumen dan Lembaga Jasa Keuangan memperoleh tempat penyelesaian sengketa yang memenuhi prinsip-prinsip LAPS itu sendiri, diantaranya prinsip aksesibilitas, independensi, keadilan, efisiensi dan efektifitas menetapkan Daftar Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan dengan Nomor Peng-2/D.07/2016 tentang Daftar Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan.

Bagi penyelesaian sengketa di pasar modal, penyelesaian melalui mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat melalui Badan Arbitrase Pasar Modal Indonesia atau BAPMI yang diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan. BAPMI menyediakan 4 alternatif cara penyelesaian sengketa, yakni melalui Pendapat Mengikat, Mediasi, Adjudikasi, dan Arbitrase. Jika dilihat dari hukum yang berada di Amerika Serikat, perlindungan retail investor mengenai *pump and dump* itu sendiri diatur pada,

- a. *Section 17(A) of the Securities Act of 1933 yang menyatakan bahwa, The Securities Act prohibits anyone involved in selling or offering securities to participate in a scheme to defraud. Section 17(A) specifically criminalizes making material misstatements, omitting material facts, or otherwise participating in a scheme to defraud potential purchasers of securities.*
- b. *Rule 10b-5 of the Securities Exchange Act of 1934 yang menyatakan bahwa, The Securities Exchange Act broadly prohibits any fraud, material misstatements, or material omissions in connection with the purchase or sale of securities.*
- c. *18 U.S. Code Section 1343 yang menyatakan bahwa, This wire fraud statute criminalizes any fraud scheme that uses wire, radio, or television communications. If the Internet is used as part of a pump and dump scheme or if faxes are sent out to pump a stock, you can be charged with this offense.*
- d. *18 U.S. Code Section 1341 yang menyatakan bahwa, This statute broadly prohibits fraud and swindles, including fraud schemes using the postal service. If false reports about the company or other marketing materials were sent via mail, you may be charged with postal fraud*

Penutup

Berdasarkan tulisan yang telah penulis uraikan diatas mengenai perlindungan hukum bagi retail investor atas aktivitas *pump and dump* dalam transaksi saham pada pasar modal (pengaturan *Pump and Dump* Indonesia dan Amerika Serikat) dapat disimpulkan bahwa :

1. *Pump and Dump Schemes* merupakan sebuah aktivitas dari manipulasi saham dengan metode goreng-menggoreng saham yang dilakukan oleh suatu oknum atau pelaku yang sedang melakukan pembelian di harga terendah, yang selanjutnya setelah menguasai saham yang beredar sang oknum atau pelaku akan menggerakkan harga saham tersebut ke harga tertinggi. Setelah saham tersebut mencapai di harga tertinggi yang ditentukan, biasanya sang oknum atau pelaku akan melakukan promosi ke ritels investor atau investor individu untuk memborong dengan iming-imingan saham tersebut memiliki fundamental yang baik dan akan melesat lebih tinggi lagi. Selanjutnya, ketika ritels investor tertarik untuk membeli, maka oknum tersebut akan menjual saham tersebut di harga tertinggi alias distribusi dan mendapatkan untung dengan jumlah yang besar. Karakteristik yang dapat diduga tengah melakukan *Pump and Dump Scheme* diantaranya, termasuk dalam nama daftar *Unusual Market Activity (UMA)*, Volume dan valuasi transaksi saham dalam perhari yang bergerak tanpa beralasan, Bid and Offer yang bergerak tanpa beralasan, Kinerja keuangan dan informasi emiten tidak sejalan dengan kenaikan harga dan tidak bisa dianalisis
2. Perlindungan hukum bagi retail investor mengenai manipulasi saham atau market manipulation dapat dibagi menjadi dua yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Dari segi perlindungan preventif atau pencegahan, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1945 tentang Pasar Modal pada Pasal 1 angka 7, Pasal 100 ayat 1, Pasal 101 ayat 1 dan pada Pasal 29 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Sedangkan, jika dari segi perlindungan hukum represif atau perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran, Sesuai dengan Pasal 104 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal dan Pasal 1 angka 6 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 01/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan (LAPS)

Berdasarkan hasil analisis serta kesimpulan yang telah saya jabarkan diatas, maka saya membagi saran untuk pihak pemerintah yaitu Otoritas Jasa Keuangan dan Bursa Efek Indonesia, dan pihak retail investor. Dalam hal ini, supaya saran dapat digunakan dan ditujukan kepada setiap pihak dengan sesuai dan jelas.

1. Pihak retail investor sebagai konsumen dalam pasar modal sebelum memulai investasi alangkah lebih baiknya melakukan edukasi mengenai pasar modal itu sendiri dengan mengikuti seminar atau webinar dari berbagai *financial planner* atau *financial analyst* yang telah terverifikasi keahliannya oleh Otoritas Jasa Keuangan atau dengan membaca buku bacaan dan cerdas dalam menentukan seorang figur di dalam pasar modal yang tidak menyesatkan dan membawa ke hal-hal yang buruk dan merugikan diri sendiri

2. Pemerintah

Perlunya merancang regulasi khusus yang berkaitan dengan segala aktivitas pasar modal yang lebih spesifik, yaitu dari peraturan aktivitas-aktivitas yang bercabang dari kejahatan di pasar modal dalam hal ini dapat berupa Peraturan Otoritas Jasa Keuangan ataupun diperbaruinya Undang-Undang No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal. Regulasi khusus yang dimaksud adalah peraturan yang secara spesifik mengatur mengenai konsekuensi serta perlindungan hukum dengan adanya aktivitas *pump and dump* yang merupakan salah satu bentuk dari kejahatan manipulasi saham. Pencantuman mengenai unsur-unsur aktivitas yang merupakan cabang kejahatan di pasar modal, konsekuensi, perlindungan hukum dan siapa yang berhak melakukan *market-maker* dalam transaksi pasar modal, karena tidak menutup kemungkinan akan terjadi aktivitas-aktivitas yang lain sehingga membuat peraturan yang sekarang digunakan tidak mencakupi apa yang seharusnya dibutuhkan masyarakat atau investor. Hal ini perlu diingatkan kembali bahwa tingkat keamanan dan efisiensi dalam berinvestasi melalui pasar modal merupakan peranan penting bagi perkembangan pasar modal. Melalui jaminan keamanan dan efisiensi dalam proses transaksi, kepercayaan investor dalam berinvestasi melalui pasar modal pun akan terus meningkat seiring berjalannya waktu.

Daftar Pustaka

Buku

- Aitken, M. J, *Trade-Based Manipulation and Market Efficiency : A Cross - Market Comparison. Working Paper*, 2009.
- Alan N Rechtschaffen, *Capital Markets, Derivates, and The Law*. New York: Oxfords University Press. Inc, 2009.
- Andrew M Chisholm, *An Introduction to Capital Market, Product, Strategies, Participants*. New York: John Willey & Son. Ltd, 2002.
- Bryan A. Garner, *Black Law Dictionary*, West Publishing.Co, United State of America, 2009.
- Frank J Fabozzi dan Pamela Peterson Drake, *Capital Markets, Financial Management, and Investment Management*. John Willey & Son. Ltd, New Jersey, 2009.
- Frankin Allen dan Douglass Gale, *Stock Price Manipulation. The Review of Financial Studies, Volume 5 Issue 3*, 1993.
- Hamud M Balfas, *Hukum Pasar Modal Indonesia*. Jakarta: Tatanusa, 2012.
- Inda Rahadiyan, *Pokok-Pokok Hukum Pasar Modal di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2017.
- Jusuf Anwar, *Seri Pasar Modal 2, Penegakan Hukum dan Pengawasan Pasar Modal Indonesia*. Bandung: PT. Alumni, 2008.
- Mas Rahmah, *Hukum Pasar Modal Edisi Pertama*. Surabaya: Kencana. 2015.
- Paul Nelson, *Capital Markets Law and Compliance: The Implications of MIFID*, Cambirdge University Press, New York, 2008.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta, 2008.
- Robert Pardy, *Institutional Reform in Emerging Securities Markets*. Washington DC-USA: The World Bank, 1992.

Peraturan Perundang-Undangan

Daftar Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan dengan Nomor Peng-2/D.07/2016 tentang Daftar Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 01/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan

The '34 Act Securities Exchange of Commission

The '33 Act Securities Exchange of Commission

Undang-Undang No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 64 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3608)

Undang - Undang No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253)

Jurnal

John Kose dan Ranga Narayan, *Market Manipulation and the Role of Insider Trading Regulations. The Journal of Business, Vol. 70 No 2, April, 1997*

Makalah

Shinta Loa, Karina Adam, Lidya Santoso, dan Marselinus Asri. *Stock Price Manipulation : Pump and Dump Method. Capital Market Paper, 2020.*

Technical Committee of the International od Securities Commissions. *Investigating and Prosecuting Market Manipulation. Working Paper, 2000.*

Thomas B Hatch dan Thomas C Mahlum, *Defining Market Manipulation: Lessons from the Commodity Position Limit Rules. FuturesMag, 2012.*

Data Elektronik

Departement of Justice, District of Connecticut, The United States Attorney's Office. *Two Executive Arrested for Pump and Dump Securities Fraud Schem.* Retrieved from <https://www.justice.gov/usao-edny/pr/two-executives-arrested-pump-and-dump-securities-fraud-scheme>, 2018. Diakses pada tanggal 24 Agustus 2021 Pukul 13.30 WIB

Departement of Justices, District of Connecticut, The United States Attorney's Office. *Suffield Man Involved in Stock "Pump adn Dump" scheme is sentenced.* Retrieved from <https://www.justice.gov/usao-ct/pr/suffield-man-involved-stock-pump-and-dump-scheme-sentenced>, 2018. Diakses pada tanggal 26 Juli 2021 Pukul 10.03 WIB

Farid Firdaus, *"Tumbuh 26%, Jumlah Investor di Pasar Modal Tembus 3,1 juta"*. Retrieved from <https://investor.id/market-and-corporate/tumbuh-26-jumlah-investor-di-pasar-modal-tembus-31-juta>. Diakses pada tanggal 06 Oktober 2020, Pukul 12.15 WIB.

Guntur Herlambang, *"Pengertian Kapitalisasi Pasar"*. Retrieved from <https://id.investing.com/analysis/pengertian-kapitalisasi-pasar-200204546>, Akses pada tanggal 26 Juli 2021 pukul 10.24 WIB

Weltz Law, New York Securities Arbitration and Litigation Attorneys, *New York Based Pump and Dump Attorneys, .* Retrieved from <https://www.weltz.law/securities-law/fraud-misrepresentation/pump-dump/>, Akses pada tanggal 26 Juli 2021 Pukul 10.03 WIB

Tinjauan Hukum Pidana dan Viktimologi Terhadap *Cyberbullying* Berdasarkan Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik

Muhammad Yusuf Saifurrahman¹, Syarif Nurhidayat²

Abstract

This research is due to the conduct of *cyberbullying* as the new criminal offence committed in the cyber world as the consequence of information and technology development. *Cyberbullying* as a criminal offence is regulated in the explanation section of Article 45B Law Number 19 of 2016 Concerning Information and Electronic Transaction which then is abbreviated as ITE Law. Nevertheless, there are certain forms of *cyberbullying* that are not categorized as criminal offences refer to the Article which has consequences to the guarantee of legal protection against the victims. This research will try to analyze pertaining to what kind of *cyberbullying* forms can be categorized as the criminal offence refers to Article 29 jo 45B of ITE Law, and how is the guarantee of legal protection against the victims of the *cyberbullying* crime. This research is normative research namely by applying the statutory and conceptual approach refers to the secondary data collected through the library research being analyzed in a descriptive-qualitative way. This research uncovering some studies, first, there are certain forms of *cyberbullying* conduct being categorized as criminal offence due to the fulfilment of the elements of crime in Article 29 jo 45B of ITE Law are: *Flaming*, *CyberHarassment*, and *Cyberstalking*. Furthermore, the victims of *cyberbullying* crime having a guarantee of legal protection by means of two guarantee of legal protection models are The Procedural Models and The Services Models as stated in UU PSK, in addition, the victims are entitled to mediation according to the Restorative Justice Principle.

Keywords: *criminal offence, cyberbullying, legal protection*

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi perbuatan *cyberbullying* sebagai bentuk jenis kejahatan baru yang dilakukan melalui dunia siber sebagai bentuk reaksi dari perkembangan teknologi informasi. Tindak pidana *cyberbullying* diatur dalam Penjelasan Pasal 45B UU Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Namun terdapat beberapa bentuk *cyberbullying* yang tidak terdapat dalam ketentuan tersebut sehingga berakibat pada jaminan perlindungan hukum terhadap para korban. Rumusan masalahnya yaitu apa saja perbuatan *cyberbullying* yang merupakan tindak pidana *cyberbullying* menurut Pasal 29 jo 45B UU ITE dan bagaimana jaminan perlindungan hukum terhadap korban tindak pidana *cyberbullying*. Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual dengan bersumber pada data sekunder. Pengumpulan data dengan menggunakan teknik kepustakaan kemudian dianalisis dengan dengan model deskriptif-kualitatif. Hasil penelitian ini, bentuk-bentuk *cyberbullying* yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana *cyberbullying* karena telah memenuhi unsur dalam Pasal 29 jo 45B UU ITE yaitu: *Flaming* (amarah), *Cyberharassment* (pelecehan) dan *Cyberstalking*. Korban tindak pidana *cyberbullying* juga memiliki jaminan perlindungan hukum melalui dua model jaminan perlindungan hukum yaitu model hak prosedural (*the procedural rights model*) dan model hak pelayanan (*the services model*) yang dapat diakses oleh korbannya sebagaimana dimuat dalam UU PSK serta korban berhak memperoleh upaya mediasi berdasarkan prinsip restorative justice.

Kata Kunci: *cyberbullying, perlindungan hukum, tindak pidana.*

Pendahuluan

Perkembangan teknologi yang cukup pesat dapat melahirkan kejahatan-kejahatan baru yang terjadi di dunia siber, seperti perundungan yang dilakukan secara *online* atau lebih dikenal dengan istilah *cyberbullying*. *Cyberbullying* merupakan bentuk perluasan dari *bullying*, istilah yang ditambahkan ke dalam kamus OED (Oxford English Dictionary) pada tahun 2010. Istilah ini merujuk kepada penggunaan teknologi informasi untuk menggertak orang dengan mengirim atau *posting* teks yang bersifat intimidasi atau mengancam. OED

¹ Muhammad Yusuf Saifurrahman, Syarif Nurhidayat, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: ysaifurrahman@gmail.com

² Syarif Nurhidayat S.H., M.H., Dosen Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

menunjukkan penggunaan pertama dari istilah ini pertama kali di Canberra pada tahun 1998, tetapi istilah ini sudah ada sebelumnya di Artikel New York Times 1995 dimana banyak sarjana dan penulis Besley seorang Kanada yang meluncurkan website *cyberbullying* tahun 2013 dengan istilah *coining*.³

Dewasa ini perbuatan *cyberbullying* sudah menjadi kebiasaan yang dianggap lumrah oleh masyarakat umum, masyarakat menganggap perbuatan *cyberbullying* bukanlah suatu bentuk kejahatan ataupun pelanggaran. Hasil survei APJII periode Maret-April 2019 yang dilakukan terhadap 5900 sampel dari seluruh Indonesia menunjukkan sejumlah 49% pengguna internet sudah pernah menjadi korban *cyberbullying*. Para korban memberikan respon yang berbeda-beda ketika mengalami tindakan tersebut yaitu sebagai berikut, ada yang memilih untuk membiarkan dan tidak melakukan apa-apa, membalas dengan hal yang serupa, menghapus tindakan tersebut, dan melaporkan kepada yang berwajib. Sebagian besar pengguna internet di Indonesia yang menjadi korban *cyberbullying* memilih untuk membiarkan dan tidak melakukan apa-apa.

Kemudian selama pandemi COVID-19 terjadi peningkatan dalam penggunaan internet, pandemi mengubah perilaku masyarakat Indonesia menjadi pengguna aktif internet namun hal tersebut tidak selaras dengan pengetahuan terhadap cara beraktivitas daring yang aman dan baik.⁴ Dikutip dari *suara.com*, Pemerhati Kesehatan Jiwa Anak dari UNICEF Ali Aulia Ramly berpendapat bahwasanya *cyberbullying* yang terjadi di masa pandemi meningkat semakin besar karena adanya kesempatan yang dimanfaatkan di tengah pandemi dalam menggunakan gadget atau gawai.⁵ Sebanyak 70 persen remaja di seluruh dunia menjadi korban *cyberbullying*, data yang dikeluarkan oleh UNESCO mengatakan bahwa proporsi anak-anak dan remaja yang menjadi korban berkisar 5 persen hingga 21 persen, seseorang dengan jenis kelamin perempuan memiliki resiko lebih besar dan lebih tinggi daripada seseorang dengan jenis kelamin laki-laki. Menurut data yang diterbitkan oleh Microsoft melalui Digital Civility Index (DCI) selama tahun 2020 Indonesia berada di urutan ke-29 dari 32 negara di Asia Tenggara yang disurvei untuk tingkat kesopanan penggunaan internet sepanjang tahun 2020. Skor kesopanan daring di Indonesia bertambah delapan poin, dari 67 pada tahun 2019 menjadi 76 pada tahun 2020, semakin tinggi skor kesopanan maka semakin rendah tingkat kesopanan daring di negara tersebut dengan sistem penilaian berkisar dari skala nol hingga 100 poin. Sementara itu Singapura menjadi negara yang menempati posisi pertama di Asia Tenggara untuk tingkat kesopanan daringnya.⁶

³ Machsun Rifaudin, "Fenomena Cyberbullying pada Remaja (Studi Analisis Media Sosial Facebook)", *Jurnal Ilmu Perpustakaan, Informasi, dan Kearsipan Khizyanah Al-Hikmah*, Edisi No.1 Vol. 4, Jurusan Ilmu Perpustakaan Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, 2016, hlm. 38.

⁴ Eko Wahyudi, *Kominfo Prediksi Penggunaan Internet Naik Terus Saat New Normal*, terdapat dalam <https://bisnis.tempo.co/read/1347280/kominfo-prediksi-penggunaan-internet-naik-terus-saat-new-normal/full&view=ok>. Mei 28, 2020. Diakses pada Sabtu, 13 Februari 2021.

⁵ Bimo Aria Fundrika, *UNICEF: Pandemi Bikin Resiko Cyberbullying Makin Besar*, terdapat dalam <https://www.suara.com/health/2020/11/28/190014/unicef-pandemi-bikin-risiko-cyberbullying-makin-besar>. Nov, 28, 2020. Diakses pada Selasa, 16 Februari 2021.

⁶ M Ikhsan, *Riset: Netizen Indonesia Paling Tak Sopan Se-Asia Tenggara*, terdapat dalam <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20210225115954-185-610735/riset-netizen-di-indonesia-paling-tak-sopan-se-asia-tenggara>. Feb, 25, 2021. Diakses pada Kamis, 18 Maret 2021.

Cyberbullying memiliki sedikit perbedaan dengan *bullying* biasa, karena pada *cyberbullying* pelaku dapat mengintai korban dan mengawasi korbannya dimanapun ia berada tanpa sepengetahuan dari korban, apalagi dengan adanya media sosial semua informasi pribadi mengenai seseorang dapat dengan mudahnya diakses siapapun. *Cyberbullying* ini merupakan *bullying* yang dilakukan melalui perangkat digital seperti ponsel, komputer, dan tablet. Menariknya lagi *cyberbullying* ini dapat terjadi meskipun antara pelaku dan korban tidak saling mengenal, dalam teori yang dikemukakan oleh McLuhan yakni teori determinisme teknologi menyebutkan bahwa setiap kejadian atau tindakan yang dilakukan oleh manusia itu akibat pengaruh dari perkembangan teknologi, perkembangan teknologi tersebut tidak jarang membuat manusia bertindak diluar kemauan sendiri. (Santoso & Setiansah, 2010)

Dalam penjelasan pada Pasal 45B UU Nomor 19 Tahun 2016, *cyberbullying* mengandung unsur-unsur berupa ancaman kekerasan atau menakut-nakuti dan mengakibatkan kekerasan fisik, psikis, dan/atau kerugian materiil. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik:

Penjelasan Pasal 45B

“Ketentuan dalam Pasal ini termasuk juga di dalamnya perundungan di dunia siber (cyber bullying) yang mengandung unsur ancaman kekerasan atau menakut-nakuti dan mengakibatkan kekerasan fisik, psikis, dan/atau kerugian materiil.”

Sedangkan menurut beberapa ahli definisi dari tindak pidana *cyberbullying* dalam Undang-Undang No 19 Tahun 2016 tersebut masih tidak efektif karena masih banyak klasifikasi atau jenis-jenis dari perbuatan *cyberbullying* yang tidak terdapat dalam undang-undang tersebut. Hal ini semakin bertambah selama pandemi, angka terjadinya *cyberbullying* meningkat disebabkan oleh tingginya konsumsi internet melalui media sosial. Banyaknya perilaku *cyberbullying* yang terjadi menambah potensi bertambahnya korban, namun aturan hukum yang ada masih lemah. Aturan hukum tersebut tidak dapat digunakan secara efektif di persidangan yang kemudian juga berakibat pada pemberian perlindungan terhadap para korban tidak dapat terlaksana secara efektif. Lemahnya perlindungan hukum terhadap korban tindak pidana *cyberbullying* ini karena dalam sistem peradilan pidana di Indonesia peran korban hanya sebatas objek yang bersifat pasif di persidangan dan mengabaikan hak-hak korban tindak pidana. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait perbuatan yang merupakan *cyberbullying* dan jaminan perlindungan hukumnya terhadap korban, dengan judul “**Tinjauan Hukum Pidana Dan Viktimologi Terhadap *Cyberbullying* Berdasarkan Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik**”.

Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang akan dikaji oleh peneliti dalam penelitian hukum ini adalah sebagai berikut :

1. Apa saja perbuatan *cyberbullying* yang merupakan tindak pidana *cyberbullying* menurut Pasal 29 jo 45B UU ITE?

2. Bagaimana jaminan perlindungan hukum terhadap korban tindak pidana *cyberbullying*?

Metode Penelitian

Jenis penelitian hukum ini adalah penelitian normatif yang dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisa data sekunder. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang bersumber dari data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, teori-teori hukum, dan pendapat sarjana hukum atau doktrin-doktrin hukum. Pengumpulan data dengan menggunakan teknik kepustakaan kemudian untuk menggambarkan dan menguraikan hasil penelitian dilakukan dengan model deskriptif-kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Perbuatan *Cyberbullying* Yang Merupakan Tindak Pidana Menurut Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik

Bentuk pencegahan dan penegakkan terhadap tindak pidana di dalam dunia siber dipayungi oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik yang selanjutnya akan disebut dengan UU ITE. Tindak pidana *cyberbullying* ini diatur dalam bagian Penjelasan Pasal 45B UU ITE. Pasal 45B UU ITE merupakan pasal yang memuat sanksi pidana terhadap ketentuan Pasal 29 UU ITE.⁷ Oleh karena itu penulis menggunakan ketentuan Pasal 29 *jo* 45B UU ITE ini sebagai batasan dalam melakukan identifikasi terhadap bentuk-bentuk *cyberbullying* sehingga dapat dikategorikan sebagai tindak pidana *cyberbullying*.

Pasal 29

“Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mengirimkan Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang berisi ancaman kekerasan atau menakut-nakuti yang ditujukan secara pribadi.”

Pasal 45B

“... sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling banyak Rp750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah).”

Penjelasan Pasal 45B

Ketentuan dalam Pasal ini termasuk juga di dalamnya perundungan di dunia siber (*cyber bullying*) yang mengandung unsur ancaman kekerasan atau menakut-nakuti dan mengakibatkan kekerasan fisik, psikis, dan/atau kerugian materiil.

⁷ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Dalam ketentuan Pasal 29 jo 45B tentang *cyberbullying* tersebut setidaknya dapat terbagi menjadi 3 (tiga) unsur, sebagai berikut⁸:

1. Dengan sengaja dan tanpa hak;
2. Mengirimkan Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang Berisi Ancaman Kekerasan atau Menakut-nakuti yang Ditujukan Secara Pribadi;
3. Mengakibatkan kekerasan fisik, psikis, dan/atau kerugian materiil;

Pertama, unsur *dengan sengaja dan tanpa hak* merupakan satu kesatuan yang bersifat kumulatif yang dimaksudkan bahwa seseorang yang melakukan tindakan tersebut mengetahui dan menghendaki secara sadar bahwa tindakannya dilakukan tanpa hak⁹. *Memorie van Toelichting* menyatakan unsur “dengan sengaja” dapat diartikan berdasarkan dua aspek yaitu sengaja sebagai kehendak dan sengaja sebagai pengetahuan, pelaku secara sadar menghendaki dan mengetahui bahwa pelaku melakukan perbuatan yang dilarang dengan mengirimkan informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang berisi ancaman kekerasan atau menakut-nakuti kepada seseorang.¹⁰ Sedangkan unsur “tanpa hak” merupakan unsur melawan hukum yaitu suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau tidak sesuai dengan larangan atau keharusan hukum atau menyerang suatu kepentingan yang dilindungi oleh hukum.¹¹

Kedua, *mengirimkan informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang berisi ancaman kekerasan atau menakut-nakuti yang ditujukan secara pribadi*. Unsur ini dapat diartikan sebagai kegiatan menyampaikan informasi berupa tulisan, suara, gambar/foto, surat elektronik (e-mail), dan/atau simbol.¹² Unsur “ancaman kekerasan” merupakan suatu tindakan yang dilakukan secara melawan hukum berupa ucapan, tulisan, gambar, simbol, atau gerakan tubuh melalui media elektronik dalam dunia siber yang dapat menimbulkan rasa takut atau mengekang kebebasan hakiki seseorang.¹³ Frasa “menakut-nakuti” secara gramatikal dapat diartikan sebagai suatu usaha untuk menjadikan seseorang takut akan sesuatu dengan berbagai cara.¹⁴ Perbuatan mengirimkan informasi atau dokumen elektronik tersebut ditujukan secara langsung kepada satu pribadi atau individu.

Ketiga, *mengakibatkan kekerasan fisik, psikis, dan/atau kerugian materiil*. Frasa “mengakibatkan” dalam rumusan ketentuan ini berarti bahwa perbuatan mengirimkan informasi elektronik berisi ancaman kekerasan atau menakut-nakuti terhadap pribadi seseorang dapat mendatangkan akibat atau menimbulkan kekerasan fisik, kekerasan psikis, atau kerugian secara materiil. Unsur “kekerasan fisik” seseorang mengalami

⁸ *Ibid.*

⁹ W. Erfandy Kurnia Rachman, dkk., “Tindak Pidana Pencemaran Nama Baik di Media Sosial berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Rechtidee*, Edisi No 1 Vol 15, Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, 2020, hlm.139.

¹⁰ Adami Chazawi dan Ardi Ferdian, *Tindak Pidana Informasi dan Transaksi Elektronik*, Bayumedia Publishing, Malang, 2011, hlm. 14-15

¹¹ *Melawan Hukum Menurut Hukum Pidana 2018*, <https://litigasi.co.id/hukum-pidana/67/melawan-hukum-menurut-hukum-pidana>, diakses pada Sabtu, 11 September 2021, Jam 10.20 WIB.

¹² Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

¹³ *Ancaman Kekerasan*, <https://paralegal.id/pengertian/ancaman-kekerasan/>, diakses pada Sabtu, 11 September 2021, Jam 10.25 WIB.

¹⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>

kerugian atas tindakan yang dialaminya secara jasmani/badan. Unsur “kekerasan psikis” artinya perbuatan menghilangkan rasa percaya diri maupun rasa aman pada diri seseorang.¹⁵ Unsur “kerugian materiil” berkaitan dengan dampak atau akibat kerugian yang nyata yang dapat diukur sesuai dengan nilai mata uang pada tindak pidana yang dialami oleh korban.¹⁶

Ketiga unsur tersebut akan digunakan untuk mengidentifikasi bentuk-bentuk perbuatan *cyberbullying* yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana. Pada bab sebelumnya telah diuraikan bentuk-bentuk *cyberbullying* dan umumnya setiap bentuk *cyberbullying* dilakukan secara sengaja dan tanpa hak serta dapat menimbulkan kerugian psikis, fisik, dan/ atau materiil. Sehingga unsur pertama dan unsur ketiga pada ketentuan diatas sudah terpenuhi untuk dapat dikategorikan sebagai tindak pidana *cyberbullying* dan tidak perlu untuk diidentifikasi tiap-tiap bentuk *cyberbullying*.

Perbuatan *cyberbullying* merupakan perbuatan yang dilakukan oleh seseorang secara sengaja tanpa adanya hak (menyerang kepentingan seseorang yang dilindungi hukum) melakukan perbuatan *cyberbullying*, dengan menggunakan ponsel atau alat komunikasi lainnya untuk mengirim atau memposting suatu informasi dengan tujuan untuk menakut-nakuti, membuat marah, mempermalukan, dan/ atau melecehkan orang lain.

Perbuatan *cyberbullying* akan menimbulkan kerugian yang sifatnya psikis bahkan dapat mempengaruhi kondisi fisik korban, korban *cyberbullying* akan mengalami depresi, stress, ketakutan, cemas, malu, terluka, marah, terkucilkan, hilangnya rasa percaya diri dan gangguan *post traumatic stress disorder* (PTSD). Apabila terjadi secara berulang-ulang akan mempengaruhi psikis korban sehingga dapat mempengaruhi imunitas korban, bahkan dalam beberapa kejadian dapat berujung pada bunuh diri. *Cyberbullying* juga dapat menimbulkan kerugian materiil apabila korban merupakan seseorang yang memiliki pengaruh di dunia maya dan menjadikan media sosial sebagai mata pencaharian sehingga dapat berpengaruh secara materiil dengan kehilangan kepercayaan dari pembeli jika korban adalah penjual atau tidak mendapatkan iklan dan promosi dari klien jika korban adalah *influencer* atau publik figur.

Oleh karena itu, penulis akan melakukan identifikasi terhadap bentuk-bentuk *cyberbullying* yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana menurut ketentuan Pasal 29 jo 45B UU ITE berdasarkan unsur *Mengirimkan Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang Berisi Ancaman Kekerasan atau Menakut-nakuti yang Ditujukan Secara Pribadi*. Unsur tersebut akan digunakan oleh penulis untuk melakukan analisis terhadap batasan bentuk-bentuk *cyberbullying* yang telah diuraikan pada Bab sebelumnya, sehingga dapat ditemukan perbuatan-perbuatan *cyberbullying* yang merupakan tindak pidana menurut ketentuan Pasal 29 jo 45B UU ITE. Beberapa bentuk *cyberbullying* menurut Nancy Willard yaitu, sebagai berikut: *flaming* (amarah); *cyberharassment* (pelecehan); *denigration* (fitnah);

¹⁵ Josua Satria Collins dan Maria I. Tarigan, *UU ITE untuk Kasus Kekerasan Seksual, Tepatkah?*, dalam <http://ijrs.or.id/uu-ite-untuk-kasus-kekerasan-seksual-tepatkah/>, September 3, 2020, diakses pada Ahad, 11 Juli 2021, Jam 17.35 WIB.

¹⁶ Bimo Prasetyo dan Rizky Dwinanto, *Di mana Pengaturan Kerugian Konsekuensial dalam Hukum Indonesia*, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4da27259c45b9/di-mana-pengaturan-kerugian-konsekuensial-dalam-hukum-indonesia/>, diakses pada Ahad, 11 Juli 2021, Jam 18.12 WIB.

impersonation (peniruan); *outing* (menyebarkan rahasia pribadi); *trickery* (tipu daya); *exclusion* (pengucilan); dan *cyberstalking*.¹⁷

1. *Flaming* (amarah), perbuatan mengirimkan pesan verbal berisi kata-kata penuh amarah dan frontal yang dilakukan di forum publik.¹⁸ Unsur ancaman kekerasan atau menakut-nakuti dalam perbuatan *flaming* yaitu berupa ancaman kekerasan dalam bentuk penyerangan melalui mengirimkan pesan-pesan verbal seperti hujatan, cacian, hinaan, atau panggilan buruk di forum publik. Sehingga *flaming* dapat dikategorikan sebagai tindak pidana.
2. *Cyberharassment* (pelecehan) yaitu mengirimkan pesan pribadi secara terus menerus berupa ancaman, cacian atau melecehkan dalam jangka waktu lama.¹⁹ Unsur ancaman kekerasan atau menakut-nakuti, dengan mengirimkan pesan personal yang memuat hinaan secara-berulang-ulang berisi ancaman, cacian atau melecehkan yang bersifat menyakitkan karena diremehkan atau direndahkan. Sehingga *cyberharassment* dapat dikategorikan sebagai tindak pidana.
3. *Denigration* (fitnah) yaitu perbuatan menyebarkan keburukan atau memfitnah seseorang untuk merusak reputasinya dalam bentuk gosip, rumor, kebohongan dan/atau tanpa berdasarkan kebenaran dengan maksud untuk menjelekkan.²⁰ Terhadap *cyberbullying* bentuk *denigration*, tidak terdapat unsur ancaman kekerasan ataupun menakut-nakuti karena perbuatan ini hanya bersifat merusak reputasi, mempermalukan, atau merendahkan tanpa ancaman kekerasan atau menakut-nakuti yang ditujukan secara pribadi atau dengan kata lain ditujukan langsung kepada si korban sehingga memberikan rasa takut kepada korbannya. Meskipun perbuatan ini menimbulkan kerugian secara psikis bagi korbannya, *denigration* tidak dapat dikategorikan sebagai tindak pidana *cyberbullying* sebagaimana Penjelasan Pasal 45B UU ITE karena tidak terpenuhinya unsur ancaman kekerasan atau menakut-nakuti.
4. *Impersonation* (peniruan) yaitu perilaku berpura-pura menjadi orang lain dengan membuat akun palsu untuk merusak reputasi seseorang.²¹ Dalam *impersonation* tidak terdapat unsur menakut-nakuti atau ancaman kekerasan, perbuatan *impersonation* dilakukan dengan mengirimkan pesan yang tidak baik tanpa disertai pesan yang menimbulkan rasa takut dan melawan hukum. *Impersonation* tidak dapat dikategorikan sebagai tindak pidana *cyberbullying* tanpa terpenuhinya unsur ancaman kekerasan dan menakut-nakuti.
5. *Outing* (menyebarkan rahasia pribadi) yaitu menyebarkan informasi pribadi yang bersifat sensitif kepada orang lain dengan tujuan untuk mempermalukan tanpa persetujuan korban.²² Tidak ada ancaman kekerasan maupun menakut-nakuti yang ditujukan secara pribadi kepada korban karena perbuatan *outing* dilakukan dengan mengirimkan informasi rahasia korban kepada pihak ketiga atau mengirim informasi

¹⁷ Nancy Willard, *Op. Cit.*, hlm.1-2.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>

²¹ Robin M. Kowalski dkk, *Loc. Cit.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

rahasia korban kepada pihak-pihak yang tidak memiliki hak untuk mengetahuinya, yang hanya sebatas untuk membuat korban merasa malu bukan untuk membuat korban takut. Oleh karena itu, *outing* tidak dapat dikategorikan sebagai tindak pidana *cyberbullying* menurut ketentuan Pasal 29 jo 45B UU ITE.

6. *Trickery* (tipu daya) yaitu bentuk tipu daya kepada orang lain untuk mengungkapkan informasi pribadi tentang mereka sendiri dan kemudian membagikan informasi tersebut kepada orang lain.²⁴ Sangat jelas bahwa *trickery* bukan tindak pidana *cyberbullying* karena tidak terdapat perbuatan yang mengancam atau menimbulkan rasa takut terhadap korbannya, *trickery* dilakukan dengan cara membujuk korban untuk mendapatkan suatu informasi rahasia yang kemudian akan dibagikan kepada orang lain.
7. *Exclusion* (pengucilan) yaitu *cyberbullying* berupa mengabaikan atau mengucilkan seseorang secara sengaja.²⁵ *Exclusion* sangat sulit untuk dapat dikategorikan sebagai tindak pidana *cyberbullying* karena menurut unsur-unsur diatas, perbuatan ini dilakukan dengan mengasingkan seseorang dari suatu kelompok atau komunitas tertentu tanpa disertai dengan perbuatan yang bersifat ancaman atau menimbulkan rasa takut.
8. *Cyberstalking* yaitu perbuatan intimidasi berupa berulang-ulang atau terus menerus mengirimkan pesan yang mengganggu dan juga ancaman-ancaman yang dapat mengganggu jiwa korban dan ketakutan besar pada orang tersebut.²⁶ Membahayakan pada konsep intimidasi ini didefinisikan sebagai hal yang berbahaya sehingga dapat memakan korban terluka dengan cara tertentu. *Cyberstalking* dapat dikategorikan sebagai tindak pidana dikarenakan terdapat ancaman kekerasan dan menimbulkan rasa ketakutan bagi korbannya.

Dari penjelasan di atas maka terdapat beberapa bentuk *cyberbullying* yang merupakan tindak pidana menurut ketentuan Pasal 29 jo 45B Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, yaitu: *Flaming* (amarah); *Cyberharassment* (pelecehan); dan *Cyberstalking*.

B. Jaminan Perlindungan Hukum terhadap Korban Tindak Pidana *Cyberbullying*

Ketentuan yang terdapat dalam UU ITE belum cukup memberikan perlindungan terhadap korban tindak pidana *cyberbullying*, karena hanya mengatur mengenai sanksi yang akan menjerat pelaku dari tindak pidana *cyberbullying*. UU ITE hanya mengatur mengenai jaminan perlindungan terhadap pengguna teknologi informasi dan transaksi elektronik, bukan perlindungan terhadap korban tindak pidana. Akan tetapi, ketika seseorang menjadi korban atas perbuatan pidana yang terjadi pada dirinya karena menjadi korban pelanggaran menurut UU ITE, korban tersebut memiliki jaminan hak untuk melakukan proses hukum berdasarkan sistem peradilan pidana yang berlaku.

Korban dalam tindak pidana *cyberbullying* merupakan korban individual sebagai korban primer (*direct victim*) sebagaimana diatur dalam Pasal 29 UU ITE “yang ditujukan

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid*

²⁶ *Ibid*

secara pribadi". Seorang korban tindak pidana sebagai objek dari suatu kejahatan akan mengalami kerugian atau penderitaan atas perbuatan melawan hukum yang menimpanya, kerugian atau penderitaan yang dialami oleh korban tindak pidana *cyberbullying* menurut ketentuan UU ITE dapat berupa kekerasan fisik, psikis, dan/atau kerugian materiil.²⁷

Berlakunya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban merupakan bentuk terobosan karena terdapat beberapa hal baru yaitu mengenai perlindungan terhadap saksi dan korban yang sebelumnya tidak dijelaskan secara eksplisit baik di dalam KUHP maupun KUHP. Undang-undang ini mengatur lebih khusus (*lex specialis*) mengenai pemberian perlindungan terhadap korban maupun saksi.

Korban tindak pidana berhak memperoleh keadilan secara mutlak melalui jaminan perlindungan hukum yang diberikan berdasarkan ketentuan hukum. Perlindungan hukum terhadap korban dalam permasalahan ini dimaknai sebagai perlindungan untuk memperoleh jaminan hukum atas penderitaan atau kerugian atas seseorang yang telah menjadi korban tindak pidana. Sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya terdapat dua model jaminan perlindungan hukum terhadap korban tindak pidana, yaitu model hak prosedural (*the procedural rights model*) dan model hak pelayanan (*the services model*). Mengenai hak-hak tersebut telah termuat di dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, akan diberikan kepada korban tindak pidana berdasarkan keputusan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), hak hak yang dapat diakses oleh korban tindak pidana *cyberbullying* yaitu sebagai berikut:²⁸

(1) Saksi dan Korban berhak:

- a. memperoleh perlindungan atas keamanan pribadi, Keluarga, dan harta bendanya, serta bebas dari Ancaman yang berkenaan dengan kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikannya;
- b. ikut serta dalam proses memilih dan menentukan bentuk perlindungan dan dukungan keamanan;
- c. memberikan keterangan tanpa tekanan;
- d. mendapat penerjemah;
- e. bebas dari pertanyaan yang menjerat;
- f. mendapat informasi mengenai perkembangan kasus;
- g. mendapat informasi mengenai putusan pengadilan;
- h. mendapat informasi dalam hal terpidana dibebaskan;
- i. dirahasiakan identitasnya;
- j. mendapat identitas baru;
- k. mendapat tempat kediaman sementara;
- l. mendapat tempat kediaman baru;

²⁷ Pasal 29 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

²⁸ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

- m. memperoleh penggantian biaya transportasi sesuai dengan kebutuhan;
- n. mendapat nasihat hukum;
- o. memperoleh bantuan biaya hidup sementara sampai batas waktu Perlindungan berakhir; dan/atau
- p. mendapat pendampingan.

Perlindungan hukum korban tindak pidana *cyberbullying* juga dapat diwujudkan dalam beberapa bentuk, seperti ganti kerugian, pemberian restitusi, dan pelayanan medis. Proses pengajuan ganti kerugian dan restitusi menjadi wewenang kejaksaan sebagaimana diatur dalam Pasal 98 dan Pasal 99 ayat (1) dan (2) KUHAP. Ganti kerugian yang terdapat dalam Pasal 99 ayat (1) dan (2) KUHAP menekankan pada penggantian biaya yang telah dikeluarkan oleh pihak yang dirugikan atau korban. Terdapat dua manfaat bagi korban, yaitu untuk memenuhi kerugian materiil dan segala biaya yang telah dikeluarkan, serta untuk pemuasan emosional korban.²⁹ Korban tindak pidana juga berhak untuk mendapatkan restitusi berupa ganti kerugian atas kehilangan kekayaan atau penghasilan, ganti kerugian yang ditimbulkan akibat penderitaan yang berkaitan langsung sebagai akibat tindak pidana, dan/atau penggantian biaya perawatan medis dan/atau psikologis yang dibebankan kepada pelaku berdasarkan putusan pengadilan yang telah *inkracht* (Pasal 7A ayat (1)).³⁰ Bantuan medis merupakan bantuan yang diberikan kepada korban tindak pidana guna memulihkan kesehatan fisik korban (Pasal 6 Ayat (1) huruf a).³¹

Perlindungan hukum yang diberikan pada korban tersebut dapat diberikan pada tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan/atau pemeriksaan di pengadilan, atas dasar inisiatif dari aparat penegak hukum, aparat keamanan dan/atau dari permohonan yang disampaikan oleh korban. Dalam proses peradilan pidana, hak-hak korban tindak pidana akan diwakili oleh negara melalui jaksa guna meminimalisir potensi terjadinya pembalasan yang bersifat personal. Hak korban yang menjadi wewenang polisi dan jaksa yaitu dengan melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sebagai bentuk pembalasan terhadap tindak pidana yang dialami oleh korban serta memulihkan kepentingan hukum akibat tindak pidana.

Selain dengan model hak-hak sebagaimana diatas, untuk memberikan jaminan terhadap korban sebagai bentuk perlindungan juga dapat menggunakan prinsip *restorative justice* sebagai salah satu pendekatan alternatif dalam menyelesaikan masalah.

Dewasa ini, masyarakat mulai memiliki kesadaran untuk mengganti konsep *retributive justice* (pembalasan) menjadi konsep *restorative justice* (pemulihan). Tindak pidana *cyberbullying* meskipun merupakan hal ringan juga dapat diselesaikan dengan cara musyawarah atau mediasi dengan mengutamakan prinsip *restorative justice*. Pendekatan *restorative justice* berpusat pada hubungan dan bagaimana pemulihan terhadap korban dengan melibatkan banyak pihak.

Hal itu sejalan dengan pendapat Menteri Koordinator Bidang Polhukam Mahfud MD (Kompas, 2020) mengenai pendekatan *restorative justice* dalam penegakan hukum

²⁹ Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

³⁰ Pasal 7A ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

³¹ Pasal 6 Ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Indonesia. Menurutnya, prinsip *restorative justice* dapat dilaksanakan dengan memberikan perlindungan terhadap korban tindak pidana yang penyelesaiannya dilakukan dengan musyawarah atau mediasi tanpa harus dibawa ke pengadilan.³²

Mengenai *restorative justice* telah diatur dalam Peraturan Jaksa Agung (PERJA) Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dengan persyaratan bahwa orang atau pelaku adalah tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana. Lalu, tindak pidana yang dilakukan hanya diancam dengan pidana denda atau diancam dengan pidana penjara tidak lebih dari lima tahun, dan tindak pidana dilakukan dengan nilai barang bukti atau nilai kerugian yang ditimbulkan dari tindak pidana tidak lebih dari Rp. 2.500.000,00.³³ Sementara itu, tindak pidana *cyberbullying* dalam UU ITE memiliki ancaman pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan kerugian/penderitaan yang sering terjadi biasanya bersifat psikis dan fisik. Dalam keadaan tertentu dapat menimbulkan kerugian materiil apabila korban memiliki mata pencaharian melalui media sosial (*influencer*, penjual *online shop*, dll) sehingga dapat mempengaruhi tingkat kepercayaan pelanggan atau klien.

Dalam pelaksanaannya, prinsip *restorative justice* dapat dilakukan melalui mediasi penal. Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) RI Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, mediasi adalah penyelesaian melalui proses perundingan para pihak dengan dibantu oleh mediator. Mediasi dalam hukum pidana berkaitan dengan kebebasan dan kehidupan seseorang yang melibatkan pelaku, korban, penuntut umum, serta masyarakat. Mediator dalam perkara pidana adalah penegak hukum, pemerintah, orang yang bergerak di bidang lembaga swadaya masyarakat, atau tokoh masyarakat. Upaya mediasi dalam hukum pidana dilakukan sebagai bentuk upaya penyembuhan atau pemulihan, dengan melakukan pertemuan yang bertujuan melindungi korban tindak pidana serta memperbaiki penderitaan, kerusakan atau kerugian yang dialami korban.³⁴ Terhadap tindak pidana *cyberbullying* dapat menggunakan mediasi model *victim-offender mediation* (VOM), korban tindak pidana *cyberbullying* memiliki hak untuk menanyakan kepada pelaku alasan mengapa dirinya menjadi korban tindak pidana *cyberbullying* dan memiliki hak menerima permintaan maaf dari pelaku. Bagi korban tindak pidana *cyberbullying* hak-hak tersebut diharapkan dapat menyembuhkan baik secara emosi, psikis, fisik dan/atau materiil melalui pertemuan dan komunikasi yang dilakukan dengan pelaku dibantu oleh mediator.

Penutup

Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian dan menguraikan dua permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

³² Tsarina Maharani, *Bicara Prinsip Restorative Justice, Mahfud MD Contohkan Kasus Pemerkosaan*, <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/17/13060521/bicara-prinsip-restorative-justice-mahfud-md-contohkan-kasus-pemerkosaan?page=all>, diakses pada Selasa, 29 Juni 2021, Jam 11.45 WIB.

³³ Muhammad Yasin, *Penghentian Penuntutan Demi Restorative Justice Perlu Masuk RUU Kejaksaan*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f90e1d9d0e8f/penghentian-penuntutan-demi-restorative-justice-i-perlu-masuk-ruu-kejaksaan/?page=all>, diakses pada Selasa, 29 Juni 2021, Jam 11.28 WIB.

³⁴ Mahrus Ali, *Op. Cit.*, hlm. 67-69.

1. Bentuk perbuatan *cyberbullying* yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana *cyberbullying* apabila telah memenuhi unsur Pasal 29 jo 45B UU ITE yaitu: dengan sengaja dan tanpa hak; unsur mengirimkan informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang berisi ancaman kekerasan atau menakut-nakuti yang ditujukan secara pribadi; unsur mengakibatkan kekerasan fisik, psiskis, dan/atau kerugian materiil. Sehingga bentuk *cyberbullying* yang memenuhi ketiga unsur tersebut dan dapat dikategorikan sebagai tindak pidana *cyberbullying* adalah *Flaming* (amarah), *Cyberharassment* (pelecehan), dan *Cyberstalking*.
2. Korban tindak pidana berhak memperoleh keadilan secara mutlak melalui jaminan perlindungan hukum yang diberikan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban yang terdiri dari dua model yaitu model hak prosedural (*the procedural rights model*) dan model hak pelayanan (*the services model*). Hak-hak yang dapat diakses, antara lain: memperoleh perlindungan atas keamanan pribadi, keluarga, dan harta bendanya, serta bebas dari ancaman yang berkenaan dengan kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikannya; ikut serta dalam proses memilih dan menentukan bentuk perlindungan dan dukungan keamanan; memberikan keterangan tanpa tekanan; mendapat penerjemah; bebas dari pertanyaan yang menjerat; mendapat informasi mengenai perkembangan kasus; mendapat informasi mengenai putusan pengadilan; mendapat informasi dalam hal terpidana dibebaskan; dirahasiakan identitasnya; mendapat identitas baru; mendapat tempat kediaman sementara; mendapat tempat kediaman baru; memperoleh penggantian biaya transportasi sesuai dengan kebutuhan; mendapat nasihat hukum; memperoleh bantuan biaya hidup sementara sampai batas waktu Perlindungan berakhir; dan/atau mendapat pendampingan; mendapatkan restitusi berupa ganti kerugian atas kehilangan kekayaan atau penghasilan, ganti kerugian yang ditimbulkan dan/atau penggantian biaya perawatan medis dan/atau psikologis; bantuan medis guna memulihkan kesehatan fisik korban; dan juga berhak untuk memperoleh upaya mediasi berdasarkan prinsip *restoratif justice*.

Saran

Adapun saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini sebagai berikut:

1. Melakukan pembaharuan terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik mengingat bahwa ketentuan mengenai tindak pidana *cyberbullying* hanya diatur dalam bagian penjelasan Pasal 45B bukan dalam badan pasal. Serta merumuskan definisi *cyberbullying* lebih jelas dan diatur menjadi delik aduan.
2. Pemerintah atau lembaga legislatif diharapkan dapat membuat suatu regulasi berkaitan dengan perlindungan terhadap korban *cyberbullying* sebagai bentuk pemulihan untuk mengurangi penderitaan yang dialami oleh korban.
3. Pemerintah bersama dengan penyedia aplikasi media sosial diharapkan dapat melakukan pemantauan konten-konten di dunia siber untuk mencegah terjadinya *cyberbullying*.

Daftar Pustaka

Buku Literatur

Adami Chazawi dan Ardi Ferdian, *Tindak Pidana Informasi dan Transaksi Elektronik*, Bayumedia Publishing, Malang, 2011.

Mahrus Ali, *Viktimologi*, Rajawali Pers, Depok, 2021.

Robin M. Kowalski dkk, *Cyberbullying: Bullying in the Digital Age*, Blackwell Publishing, USA, 2008.

Jurnal

Machsun Rifauddin, "Fenomena Cyberbullying pada Remaja (Studi Analisis Media Sosial Facebook)" dalam *Jurnal Ilmu Perpustakaan, Informasi, dan Kearsipan Khizanah Al-Hikmah*, Edisi No.1 Vol. 4, 2016

W. Erfandy Kurnia Rachman, dkk., "Tindak Pidana Pencemaran Nama Baik di Media Sosial berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan" dalam *Jurnal Rechstidee*, Edisi No 1 Vol 15, 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

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.

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

Website

Ancaman Kekerasan, <https://paralegal.id/pengertian/ancaman-kekerasan/>

Tsarina Maharani, *Bicara Prinsip Restorative Justice, Mahfud MD Contohkan Kasus Pemerkosaan*, <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/17/13060521/bicara-prinsip-restorative-justice-mahfud-md-contohkan-kasus-pemerkosaan?page=all>.

Bimo Aria Fundrika, *UNICEF: Pandemi Bikin Resiko Cyberbullying Makin Besar*, terdapat dalam <https://www.suara.com/health/2020/11/28/190014/unicef-pandemi-bikin-risiko-cyberbullying-makin-besar>.

Bimo Prasetyo dan Rizky Dwinanto, *Di mana Pengaturan Kerugian Konsekuensial dalam Hukum Indonesia*, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4da27259c45b9/di-mana-pengaturan-kerugian-konsekuensial-dalam-hukum-indonesia/>.

Eko Wahyudi, *Kominfo Prediksi Penggunaan Internet Naik Terus Saat New Normal*, terdapat dalam <https://bisnis.tempo.co/read/1347280/kominfo-prediksi-penggunaan-internet-naik-terus-saat-new-normal/full&view=ok>.

Josua Satria Collins dan Maria I. Tarigan, *UU ITE untuk Kasus Kekerasan Seksual, Tepatkah?*, dalam <http://ijrs.or.id/uu-ite-untuk-kasus-kekerasan-seksual-tepatkah/>

M Ikhsan, *Riset: Netizen Indonesia Paling Tak Sopan Se-Asia Tenggara*, terdapat dalam <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20210225115954-185-610735/riset-netizen-di-indonesia-paling-tak-sopan-se-asia-tenggara>.

Melawan Hukum Menurut Hukum Pidana 2018, <https://litigasi.co.id/hukum-pidana/67/melawan-hukum-menurut-hukum-pidana>.

Muhammad Yasin, *Penghentian Penuntutan Demi Restorative Justice Perlu Masuk RUU Kejaksaan*,

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5f90e1d9d0e8f/penghentian-penuntutan-demi-irestorative-justice-i-perlu-masuk-ruu-kejaksaan/?page=all>.

Nancy Willard, *Cyberbullying and Cyberbthreats Effectively Managing Internet Use Risks in School*, 2007, hlm. 1-2, terdapat dalam

https://www.cforks.org/Downloads/cyber_bullying.pdf.

Kekerasan Terhadap Pers oleh Aparat Kepolisian Terhadap Wartawan yang Sedang Melakukan Peliputan (Studi Kasus Peliputan Demonstrasi RKUHP dan *Omnibus Law* di Jakarta Tahun 2019-2020)

Rada Yulia Putri¹, Ari Wibowo²

Abstract:

This study describes, firstly, what forms of violence were carried out by the police against journalists who were covering student demonstrations regarding the RKUHP and Omnibus Law that occurred in 2019 and 2020 ago in Jakarta. The second examines the legal protection of journalists who experience violence by the police while covering demonstrations. This research is a normative legal research with primary, secondary, and tertiary legal materials obtained through document and library studies. This study uses a normative legal approach with systematic and logical analysis. The results of this study are first, regarding the forms of violence carried out by police officers against journalists who were covering student demonstrations regarding the 2019 and 2020 RKUHP and Omnibus Law in Jakarta including physical violence, intimidation, forcible confiscation or destruction of journalists' personal property to covering the action and the arrests and detentions carried out by the Indonesian National Police team. Second, regarding the forms of legal protection for journalists who experience violence by the police when covering the RKUHP and Omnibus Law student demonstrations in 2019 and 2020 in Jakarta, in the form of protection of freedom, legal protection to protection by imposing criminal penalties on perpetrators of violence.

Keywords: *Press, journalists, protection in carrying out their duties, RKUHP student demonstrations in 2019 and Omnibus Law in 2020, violence perpetrated by the Indonesian Police*

Abstrak:

Penelitian ini memaparkan, pertama mengenai bentuk-bentuk kekerasan apa saja yang dilakukan oleh aparat kepolisian terhadap wartawan yang sedang meliput aksi demonstrasi mahasiswa mengenai RKUHP dan *Omnibus Law* yang terjadi pada tahun 2019 dan 2020 silam di Jakarta. Kedua mengkaji perlindungan hukum terhadap wartawan yang mengalami kekerasan oleh aparat kepolisian saat meliput demonstrasi. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh melalui studi dokumen dan Pustaka. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif dengan analisis secara sistematis juga logis. Hasil penelitian ini adalah pertama, mengenai bentuk-bentuk kekerasan yang dilakukan oleh aparat kepolisian terhadap wartawan yang sedang meliput demonstrasi mahasiswa mengenai RKUHP dan *Omnibus Law* tahun 2019 dan 2020 di Jakarta mencakup kekerasan secara fisik, intimidasi, perampasan paksa atau perusakan barang milik pribadi Wartawan untuk meliput aksi tersebut dan penangkapan serta penahanan yang dilakukan oleh tim Kepolisian RI. Kedua, mengenai bentuk perlindungan hukum terhadap Wartawan yang mengalami kekerasan oleh aparat kepolisian saat meliput aksi demonstrasi mahasiswa RKUHP dan *Omnibus Law* pada tahun 2019 dan 2020 di Jakarta adalah berupa perlindungan kebebasan, perlindungan hukum sampai perlindungan dengan penjatuhan pidana kepada pelaku kekerasan.

Kata kunci : Aksi demonstrasi mahasiswa RKUHP pada 2019 dan *Omnibus Law* pada 2020, perlindungan dalam pelaksanaan tugas, kekerasan yang dilakukan oleh Kepolisian RI, Pers, Wartawan

Pendahuluan

Pers merupakan suatu elemen terpenting dalam sebuah negara. Dengan adanya pers, terlihat bahwa suatu negara merupakan negara yang terbuka dan memiliki kebebasan pers di dalamnya. Pers di Indonesia sempat terpuruk dan dibungkam pada masa Orde Baru, namun kembali muncul kebebasan pers yang ditandai dengan adanya UU No. 40 Tahun 1999 mengenai Pers. Semua persyaratan yang merumitkan dan mempersulit kehadiran pers di Indonesia dihapuskan. Segala izin yang menghambat

¹ Rada Yulia Putri, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: rada.yuliaputri@icloud.com

² Ari Wibowo, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: 124100101@uii.ac.id

perkembangan dan kebebasan pers dihapuskan, seiring dengan perkembangan zaman menjadi masa reformasi.

Pers sendiri saat ini dianggap sebagai sebuah perwujudan dari Hak Asasi Manusia, sebagaimana menurut pendapat Ali Moertopo yang menyatakan bahwa pers merupakan kebebasan manusia untuk berekspresi secara tertulis.³ Seperti yang tercantum di dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.” Hal ini membuktikan bahwa kebebasan mengemukakan pendapat dan berekspresi merupakan salah satu bentuk dari hak asasi manusia yang harus dihormati juga tidak boleh dihilangkan, apapun alasannya. Tak hanya di dalam UUD saja, melainkan kebebasan untuk berekspresi ini juga diatur di dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, yaitu sebagai berikut:

- (1) Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya.
- (2) Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia.

Hal ini membuktikan bahwa kebebasan untuk menerima informasi, berekspresi, juga berpendapat itu dilindungi oleh Undang-Undang. Tak hanya dalam Undang-Undang yang berlaku di Indonesia, melainkan juga perjanjian-perjanjian internasional. Salah satunya adalah dalam *Declaration of Human Rights* (Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia) yang dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada 10 Desember 1948, yang berbunyi:

Setiap orang berhak atas kebebasan memiliki dan mengeluarkan pendapat, dalam hal ini termasuk kebebasan memiliki pendapat tanpa gangguan dan untuk mencari, menerima, serta menyampaikan informasi dan buah pikiran melalui media apa saja dengan tidak memandang batas.

Jelaslah kiranya bahwa seluruh manusia memiliki hak untuk menyampaikan pendapat menggunakan media apapun, asal tidak melanggar hukum yang berlaku. Dalam hal ini, pers menjadi salah satu media penyampaian informasi kepada masyarakat umum. Pers menjadi media yang dapat dipercaya untuk menjadi penyalur dari aspirasi masyarakat, media untuk berkomunikasi dan juga mendapatkan informasi. Bahkan, pers sendiri menjadi jembatan antara pemerintah dengan masyarakat, sebagaimana yang telah diatur di dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, yang menyatakan Pers nasional mempunyai fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan, dan kontrol sosial.

Sudah menjadi hak rakyat pula untuk menuntut atas informasi dan transparansi untuk kebijakan yang akan diambil selanjutnya oleh pemerintah, terkhususnya yang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merupakan perwakilan dari seluruh masyarakat Indonesia. Demonstrasi merupakan salah satu bentuk perwujudan hak asasi manusia,

³ Samsul Wahidin, *Hukum Pers*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 14.

yaitu kebebasan untuk menyampaikan pendapat di muka umum. Demonstrasi adalah salah satu jalan yang ditempuh rakyat agar aspirasi dan tuntutan mereka didengar oleh pemerintah. Demonstrasi diperbolehkan asal tidak melanggar ketentuan mengenai aksi demonstrasi yang tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kebebasan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum. Bahkan, demonstrasi ini merupakan perwujudan nyata bahwa rakyat aktif dan peduli terhadap keberlangsungan negaranya. Aksi demonstrasi di Indonesia semakin merambah dan sekarang banyak terjadi dengan permasalahan dan pokok tuntutan yang berbeda-beda. Belakangan ini, demonstrasi banyak yang dilakukan dan dipimpin oleh mahasiswa. Mahasiswa sendiri sering kali disebut *agent of change* atau yang diharapkan membawa perubahan untuk keberlangsungan bangsa dan negara kedepannya. Mahasiswa memiliki status sosial yang cukup tinggi di masyarakat, karena mereka dianggap sebagai elemen masyarakat yang memiliki standar intelektual yang cukup tinggi, sehingga masyarakat menaruh harapan lebih kepada mahasiswa. Mahasiswa menjadi *pioneer*, yang menjadi penjaga di garis depan dalam memperhatikan dan menyoroti segala macam kebijakan pemerintah. Sebagai kelompok terpelajar, mahasiswa memiliki kepekaan yang cukup tinggi mengenai ketidakadilan dan penindasan efek dari kebijakan penguasa terhadap masyarakat, yang menyebabkan mereka banyak melakukan aksi demonstrasi terhadap pemerintah.

Aksi demonstrasi yang dilakukan oleh mahasiswa baru-baru ini salah satunya adalah aksi demonstrasi mengenai Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP) dan mengenai Undang-Undang *Omnibus Law*. Kedua Undang-Undang ini dianggap bermasalah dan banyak merugikan rakyat, sehingga mahasiswa dari seluruh Indonesia mengadakan demonstrasi. Bahkan, buruh dan petani juga mengikuti demonstrasi Undang-Undang *Omnibus Law* pada Oktober 2020 lalu. Adanya aksi demonstrasi ini kemudian diliput oleh banyak media massa dan per. Sebab, aksi demonstrasi ini merupakan salah satu bentuk informasi yang harus sampai ke masyarakat umum, agar mereka sadar mengenai urgensi dan segala hal yang sedang terjadi di Indonesia. Pers yang menjadi antara pemerintah dan masyarakat, atau menjadi jembatan antara masyarakat dengan masyarakat itu sendiri.⁴ Oleh sebab itu, pers selalu ada setiap ada demonstrasi dan segala hal yang berkaitan dengan penyampaian pendapat dan aspirasi rakyat.

Aparat kepolisian, sebagaimana yang telah ditulis di dalam Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, memiliki fungsi untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, penegak hukum, perlindungan, pengayoman, dan juga pelayanan masyarakat. Juga di Pasal 13, tugas pokok dari kepolisian adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Tugas polisi yang seharusnya memberikan perlindungan dan juga pengayoman terhadap masyarakat sudah seharusnya melakukannya dengan baik. Polisi juga menjadi pelindung dan juga pengawas disaat masyarakat menyampaikan aspirasi berupa aksi demonstrasi. Namun, dalam hal

⁴ Amiruddin, *Peranan Lembaga Bantuan Hukum Pers Dalam Memberikan Bantuan Hukum Terhadap Wartawan Dalam Perkara Pidana*, UNHAS, Makassar, 2016, hlm. 2.

peliputan aksi demonstrasi yang dilakukan mahasiswa atas Rancangan KUHP dan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*), Pers yang seharusnya bertugas untuk menyampaikan informasi dengan sebenar-benarnya kepada masyarakat justru mendapat tindak kekerasan oleh aparat kepolisian.

Berdasarkan berita yang dilansir dari detik.com, diketahui bahwa aksi demonstrasi yang terjadi pada tanggal 9 Oktober 2020 tersebut dibubarkan polisi secara paksa, bahkan beberapa aparat terlihat melakukan penganiayaan terhadap massa dan juga beberapa jurnalis yang sedang meliput aksi tersebut.⁵ Pada dilansir oleh Liputan6, 24-25 September 2019 mencatat terdapat 10 kasus kekerasan yang diduga dilakukan oleh aparat Kepolisian terhadap Jurnalis pada Aksi Demonstrasi Tolak RUU KUHP.⁶ Terlebih, polisi juga diketahui melakukan pengroyokan dan merampas paksa kamera milik beberapa jurnalis, bahkan salah satu jurnalis Universitas Pasundan Bandung dikabarkan menghilang saat melakukan peliputan demonstrasi *Omnibus Law* yang terjadi pada 2020 silam di Gedung DPRD Jawa Barat.⁷

Tindak kekerasan dan penganiayaan oleh aparat kepolisian tersebut seharusnya tidak dilakukan terhadap demonstran, terutama pada jurnalis yang sedang meliput. Sebab, dalam hal ini, keberadaan jurnalis sebagai bagian dari pers diperlukan untuk menyampaikan informasi sebenar-benarnya kepada masyarakat. Selain itu, pers juga memiliki peranan penting guna mewujudkan kehidupan bangsa dan negara yang demokratis. Oleh sebab itu, pers haruslah dilindungi dan setiap kekerasan atau tindak pidana yang dilakukan terhadap jurnalis saat sedang melaksanakan tugasnya haruslah diberi sanksi. Untuk itu, atas dasar permasalahan tersebut, Penulis melakukan penelitian yang bertujuan untuk mengkaji tindak kekerasan yang dilakukan oleh aparat kepolisian terhadap pers dengan judul: "Kekerasan oleh Aparat Kepolisian terhadap Wartawan yang Sedang Melakukan Peliputan (Studi Kasus Demonstrasi RKUHP dan *Omnibus Law* di Jakarta pada Tahun 2019-2020)".

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa saja bentuk-bentuk kekerasan yang dilakukan aparat kepolisian terhadap wartawan yang sedang meliput demonstrasi mahasiswa mengenai RKUHP dan *Omnibus Law* pada tahun 2019 dan 2020 di Jakarta?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap wartawan yang mengalami kekerasan oleh aparat kepolisian saat meliput demonstrasi?

⁵ Detik.com, "Jurnalis Diduga Alami Kekerasan Aparat Saat Liput Demo UU Ciptaker di Jakpus", <https://news.detik.com/berita/d-5207590/jurnalis-diduga-alami-kekerasan-aparat-saat-liput-demo-uu-ciptaker-di-jakpus>, diakses pada 27 Juni 2021.

⁶ Delvira Hutabarat, "10 Kasus Kekerasan Terhadap Jurnalis Terjadi Selama Demo Tolak RUU KUHP", Liputan6 terdapat dalam <https://www.liputan6.com/news/read/4074251/10-kasus-kekerasan-terhadap-jurnalis-terjadi-selama-demo-tolak-ruu-kuhp> diakses pada 23 September 2021.

⁷ Bisnis.com, "Polisi Lakukan Kekerasan terhadap Massa Demo Omnibus Law, Ini Kecaman Politisi hingga Netizen," <https://kabar24.bisnis.com/read/20201009/15/1302883/polisi-lakukan-kekerasan-terhadap-massa-demo-omnibus-law-ini-kecaman-politisi-hingga-netizen>, diakses pada 27 Juni 2021.

Metode Penelitian

1. Tipologi Penelitian

Pendekatan yang penulis gunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif, dimana penelitian yuridis normatif merupakan metode penelitian hukum yang dilakukan peneliti dengan cara meneliti dari sumber bahan pustaka atau bahan sekunder saja.⁸ Penelitian ini dikonsepsikan sesuai dengan apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-undangan atau *law in books*. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode pendekatan yuridis normatif terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemidanaan dan bentuk perlindungan hukum terhadap jurnalis.

2. Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian hukum normatif, di mana penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan oleh peneliti untuk mengumpulkan dan juga menganalisis data sekunder. Dalam penelitian hukum normatif, yang digunakan merupakan sumber data sekunder saja seperti buku-buku, buku harian, perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan juga pendapat para ahli dan sarjana hukum terkemuka.⁹ Alasan peneliti menggunakan jenis penelitian normatif adalah untuk mendalami hal yang diteliti dan memahami dari sudut pandang yang berbeda berdasarkan sumber-sumber yang ada, selain juga mencari solusi untuk permasalahan yang tengah diteliti.

3. Objek Penelitian

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh penulis, maka objek dari penelitian ini adalah :

- 1) Bentuk-bentuk kekerasan yang dilakukan aparat kepolisian terhadap wartawan yang sedang meliput demonstrasi mahasiswa mengenai RKUHP dan *Omnibus Law* pada tahun 2019 dan 2020 di Jakarta.
- 2) Perlindungan hukum terhadap wartawan yang mengalami kekerasan oleh aparat kepolisian saat meliput demonstrasi.

4. Sumber Data Penelitian

Data yang penulis kumpulkan merupakan data kualitatif, dimana data yang ada dinyatakan dengan keadaan yang sebagaimana adanya atau sewajarnya tanpa perubahan ke dalam bentuk bilangan atau simbol, yang biasa disebut dengan data kuantitatif. Data yang digunakan dalam penelitian ini yakni sebagai berikut:

a. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh penulis melalui studi kepustakaan, dimana data tersebut meliputi buku-buku, artikel, dokumen, penelitian terdahulu, dan juga internet yang berkaitan dengan penelitian. Data sekunder yang penulis gunakan dibedakan menjadi:

- 1) Bahan Hukum Primer

⁸ Soerdjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm.37.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 25.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritas, dimana badan hukum primer ini terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.¹⁰ Bahan hukum yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar 1945;
 - b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1999 Tentang Pers;
 - c) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia;
 - d) Peraturan Dewan Pers mengenai Standar Perlindungan Profesi Wartawan; dan
 - e) Peraturan Dewan Pers mengenai Pedoman Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Wartawan (Peraturan Dewan Pers Nomor 1/Peraturan-DP/III/2013).
- 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang menunjang data dari bahan hukum primer, di mana bahan hukum ini memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum ini adalah informasi yang belum atau tidak diformalkan menjadi sebuah hukum. Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini merupakan:

- a) Buku-buku hukum;
- b) Jurnal-jurnal hukum; dan
- c) Karya tulis hukum dan pandangan ahli dari media massa.

5. Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder, di mana data yang digunakan adalah data yang berasal dari penelitian terdahulu dan juga sumber selain sumber primer. Dengan demikian, kegiatan pengumpulan data yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan merupakan salah satu metode pengumpulan data untuk mengkaji, mengolah, dan menelaah literatur, peraturan perundang-undangan, dan hasil tertulis lain yang menunjang penelitian ini, yaitu mengenai perlindungan hukum terhadap jurnalis.

6. Teknik Analisis Data

Setelah data yang akan digunakan penulis terkumpul, maka data yang ada dapat dianalisa secara dan disusun secara sistematis juga logis, sehingga akhirnya nanti penulis mendapatkan gambaran yang luas dan juga jelas mengenai kekerasan yang dilakukan oleh aparat kepolisian dan perlindungan hukum terhadap pers yang sedang meliput aksi demonstrasi.¹¹

Penelitian kepustakaan ini dilakukan pula untuk membandingkan peraturan-peraturan, ketentuan, yurisprudensi, buku referensi baik hukum maupun non hukum, juga data yang diperoleh yang kemudian akan dianalisa sehingga memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai aspek hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang penulis teliti. Analisa dari data sekunder yang penulis

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 103.

¹¹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penulisan Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2007, hlm. 222.

kumpulkan juga akan dibandingkan dengan Undang-Undang dan hukum terkait yang berlaku, kemudian dilihat realitanya melalui berita-berita yang menjadi sumber non-hukum penulis.

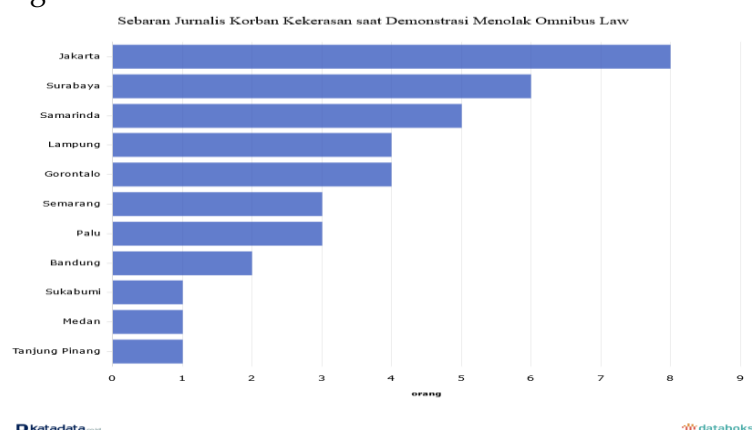
Hasil Penelitian dan Pengkajian

Bentuk-Bentuk Kekerasan yang Dilakukan Aparat Kepolisian Terhadap Wartawan yang Sedang Meliput Demonstrasi Mahasiswa Mengenai RKUHP dan *Omnibus Law* pada Tahun 2019 dan 2020 di Jakarta

Kekerasan yang dilakukan oleh aparat kepolisian terhadap wartawan pada dasarnya merupakan kekerasan yang dilakukan terhadap wartawan yang sedang menjalankan pekerjaan jurnalistik atau kekerasan yang diakibatkan oleh karya jurnalistiknya. Adapun bentuk kekerasan yang tersebut dapat berupa¹²:

1. Kekerasan fisik, mencakup penganiayaan ringan, penganiayaan berat, penyiksaan, pengekangan, penculikan, dan pembunuhan
2. Kekerasan non-fisik, mencakup ancaman verbal, penghinaan, penggunaan kata-kata yang merendahkan, dan pelecehan
3. Perusakan peralatan liputan, seperti kamera dan alat perekam.
4. Upaya menghalangi kerja wartawan untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi, yaitu dengan merampas peralatan kerja wartawan atau tindakan apa pun yang merintangangi tugas wartawan sehingga tidak dapat memproses pekerjaan kewartawanannya
5. Bentuk kekerasan lain terhadap wartawan yang belum disebut dalam pedoman ini merujuk kepada definisi yang diatur KUHP dan Undang-Undang Hak Asasi Manusia.

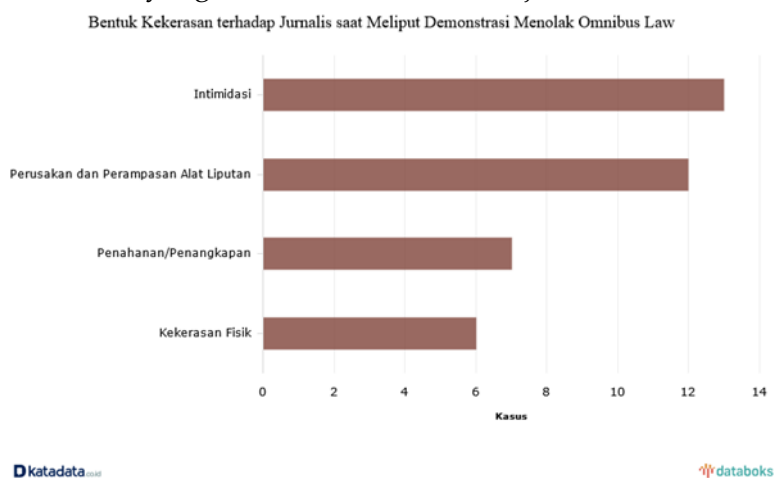
Berdasarkan data yang diperoleh dari Aliansi Jurnalis Indonesia (AJI), setidaknya terdapat 38 wartawan dari 11 kota yang mendapat perilaku kekerasan dari aparat baik berupa perampasan, pembungkaman, hingga penganiayaan karena meliput aksi tersebut. Sebaran jumlah wartawan yang mendapat perilaku kekerasan tersebut dapat dilihat dalam grafik yang dirangkum oleh katadata berikut ini:



Sumber: Aliansi Jurnalis Sumber: Indonesia, 15 Oktober 2020

¹² Dewan Pers, Rancangan Pedoman Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Wartawan, https://dewanpers.or.id/publikasi/pengumuman_detail/123/Rancangan_Pedoman_Penanganan_Kasus_Kekerasan_Terhadap_Wartawan, diakses tanggal 20 September 2021 pukul 23.25

Berdasarkan data tersebut, terlihat bahwa kekerasan terhadap wartawan paling banyak dilakukan di Jakarta dengan jumlah korban mencapai delapan orang. Adapun rincian bentuk kekerasan yang dialami wartawan atau jurnalis adalah sebagai berikut:



Sumber: Aliansi Jurnalis Indonesia, 15 Oktober 2020

Kesaksian para wartawan yang mengalami kekerasan terutama saat demonstrasi *Omnibus Law* disampaikan lebih lanjut oleh Ketua AJI dan dirangkum dalam beberapa berita seperti halnya beberapa wartawan yang menjadi korban tindak kekerasan oleh aparat kepolisian ialah sebagai berikut:¹³

a. Tohirin – CNN Indonesia

Salah satu wartawan yang mengalami tindak kekerasan oleh aparat kepolisian saat meliput aksi demonstrasi *Omnibus Law* di Jakarta adalah Tohirin. Tohirin merupakan salah satu jurnalis pada media CNN Indonesia. Berdasarkan keterangan yang diperoleh dari Ketua AJI, diketahui bahwa Tohirin dipukul saat meliput seorang demonstran yang sedang dihajar oleh polisi di Kawasan Harmoni, Jakarta Pusat. Padahal, saat itu Tohirin sudah menunjukkan ID pers nya dan mengenakan rompi bertuliskan “pers”. Namun, polisi tidak mempercayai kesaksian Tohirin tersebut hingga akhirnya seorang polisi merampas dan memeriksa galeri ponselnya. Polisi tersebut marah karena melihat foto aparat memiting demonstran. Polisi tersebut kemudian merebut paksa dan membanting ponsel dan peralatan liputan Tohirin hingga hancur, sehingga seluruh data liputannya hilang. Tohirin juga menambahkan bahwa beberapa kali kepalanya dipukul dan dipaksa untuk tidak meliput kegiatan tersebut.

b. Peter Rotti – Suara.com

Seorang wartawan Suara.com, Peter Rotti juga mengalami kekerasan saat memotret polisi sedang mengeroyok demonstran di Kawasan Thamrin, Jakarta Pusat. Peter diminta oleh seorang polisi dan anggota Brimob untuk menghapus data pada kamera yang ia gunakan untuk meliput, namun ia menolaknya. Polisi lantas merampas kamera tersebut dan menyerat Peter untuk kemudian dipukuli dan ditendang oleh segerombolan polisi

¹³ “Data Kekerasan”, *Aliansi Jurnalis Indonesia*, terdapat dalam <https://aji.or.id/search.html?q=data+kekerasan>, Diakses terakhir tanggal 11 Juli 2021.

hingga tangan dan pelipisnya memar. Setelah itu, polisi mengambil memori kamera tersebut hingga seluruh data peliputan hilang.

c. Ponco Sulaksono - Merahputih.com

Seorang jurnalis dari media merahputih.com, Ponco Sulaksono juga mengalami tindak kekerasan oleh aparat, bahkan ia sempat ditahan oleh pihak kepolisian. Sebelumnya, ia dikabarkan putus kontak dengan orang kantor dan kerabat. Setelah itu diketahui Ponco ditahan di Polda Metro Jaya. Seorang jurnalis dari Radar Depok sempat merekan momen Poncol keluar dari mobil tahanan karena sebelumnya ia bersitenggang dengan pihak kepolisian.

Selain wartawan dan jurnalis dari media massa dan elektronik tersebut, AJI dan Lembaga Bantuan Hukum Pers (LBH Pers) juga mencatat bahwa polisi telah melakukan penangkapan terhadap sejumlah jurnalis dari pers mahasiswa Jakarta, dengan rinciain sebagai berikut: anggota Lembaga Pers Mahasiswa Diamma Universitas Prof. Dr. Moestopo Jakarta Berthy Johnry; anggota Pers Mahasiswa Gema Politeknik Negeri Jakarta Ajeng Putri, Dharmajati dan Muhammad Ahsan, serta anggota Perslima Universitas Pendidikan Indonesia Bandung Syarifah dan Amalia.¹⁴ Atas hal tersebut, LBH Pers telah melaporkan kekerasan yang dilakukan aparat kepolisian tersebut ke Divisi Profesi dan Pengamanan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan pemaparan di atas, bentuk-bentuk kekerasan yang dilakukan oleh aparat kepolisian terhadap wartawan yang sedang meliput demonstrasi mahasiswa mengenai RKUHP dan Omnibus Law pada tahun 2019 dan 2020 di Jakarta, ialah:

1. Kekerasan fisik dalam bentuk pukulan atau keroyokan pada wartawan;
2. Perampasan atau pengambilan paksa barang pribadi milik wartawan seperti handphone, kamera, memori kamera dan data liputannya dan dipaksa untuk dihapus; dan
3. Penangkapan dan penahanan oleh tim Kepolisian RI

Pelindungan hukum terhadap wartawan yang mengalami kekerasan oleh aparat kepolisian saat meliput demonstrasi

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat ditarik kesimpulan bahwa, kemerdekaan pers itu harus dilaksanakan dengan tanggung jawab sosial serta jiwa Pancasila demi kesejahteraan dan keselamatan bangsa dan negara. Hal ini sebagaimana juga diatur dalam Pasal 19 Deklarasi Hak Asasi Manusia Universal yang berbunyi: "Setiap orang mempunyai hak kebebasan berpendapat dan berekspresi: hak ini termasuk kebebasan untuk mempertahankan pendapat tanpa diganggu dan untuk mencari, menerima, dan memberi informasi dan gagasan, melalui media tanpa mempertimbangkan batasan-batasan."¹⁵ Dengan kata lain Pasal 19 ini bekerja adil dan sistematis untuk menentang segala tindak penyensoran di seluruh dunia. Lembaga ini bekerja atas nama korban-korban penyensoran orang perorang yang diserang

¹⁴ Alfian Putra Abdi, "8 Jurnalis di DKI jadi Korban Polisi Saat Liput Demo Tolak Ciptaker", *Tirto.id*, terdapat dalam <https://tirto.id/8-jurnalis-di-dki-jadi-korban-polisi-saat-liput-demo-tolak-ciptaker-f5LT>, Diakses terakhir tanggal 11 Juli 2021.

¹⁵ Pasal 19, Deklarasi Hak Asasi Manusia Universal.

secara fisik, terbunuh, di penjara, pekerjaan; media cetak atau penyiaran yang disensor, dilarang atau diancam; organisasi, termasuk kelompok politik atau serikat dagang yang dilecehkan, ditekan atau dibungkam.¹⁶

Keberadaan pers yang bebas dan merdeka menjadi manifestasi dari kebebasan berpendapat dan mendapatkan informasi merupakan bagian dari pelaksanaan yang paling hakiki dalam peradaban global saat ini. Oleh sebab itu, dalam suatu negara demokrasi, perlindungan terhadap HAM harus mendapat tempat dalam konstitusi. Selain itu, kemerdekaan pers juga merupakan wujud kedaulatan rakyat dan menjadi unsur penting dalam menciptakan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis dan berkeadilan. Dengan demikian, kemerdekaan pers membutuhkan ruang kebebasan yang memadai agar dapat optimal menjalankan fungsinya sebagai media penyampai informasi publik, serta menjadi wahana pendidikan bagi masyarakat, serta melakukan fungsi kontrol terhadap jalannya kekuasaan negara.

Pengertian perlindungan hukum dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers yang berbunyi: "Dalam melaksanakan profesinya, wartawan mendapat perlindungan hukum." Pengertian perlindungan hukum sendiri pada dasarnya merupakan suatu upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum guna mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia¹⁷ Perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Adapun jika mengacu pada penjelasan Pasal 8 Undang-Undang Pers tersebut, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan perlindungan hukum adalah: "jaminan perlindungan pemerintah dan atau masyarakat kepada wartawan dalam melaksanakan fungsi, hak, kewajiban, dan peranannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku." ¹⁸ menjadi dasar pembenar terhadap kegiatan jurnalistik sebagai pelaksanaan tugas dan fungsi wartawan. Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 50 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang menyatakan bahwa: "Barang siapa melakukan perbuatan untuk menjalankan peraturan perundang-undangan tidak boleh dihukum." Berdasarkan ketentuan tersebut, maka wartawan dalam menjalankan fungsi sesuai dengan amanat undang-undang tidaklah dapat dipidana, melainkan harus diberi perlindungan dari adanya kekerasan oleh para aparat.

Selanjutnya, bentuk jaminan terhadap kemerdekaan pers dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pers yang menyatakan bahwa: "Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara." Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) tersebut, dijelaskan bahwa pers terbebas dari tindakan pencegahan, pelarangan, serta penekanan guna mendukung terjaminnya hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang sebenar-benarnya. Kemerdekaan pers pada hakikatnya merupakan kemerdekaan yang

¹⁶ H. M Baharun, *Segi-Segi Hukum Kewartawanan Tanggung Jawab Yuridis Seorang Jurnalis*, Garoeda Buana Indah, Pasuruan, 1997, hlm 6.

¹⁷ Setiono, *Rule Of Law : Supremasi Hukum*, Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2004, hlm. 3.

¹⁸ Penjelasan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 1666, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3887.

disertai kesadaran akan pentingnya penegakan supremasi hukum yang dilaksanakan oleh pengadilan, dan tanggung jawab profesi yang dijabarkan dalam Kode Etik Jurnalistik serta sesuai dengan hati nurani insan pers.

Sebagai bentuk perlindungan wartawan dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Pasal 18 Undang-Undang No 40 Tahun 1999 telah mengatur sanksi terhadap setiap orang yang menghalangi ketentuan fungsi pers. Pasal 18 Undang-Undang Pers berbunyi sebagai berikut: "Setiap orang yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan tindakan yang berakibat menghambat atau menghalangi pelaksanaan ketentuan Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (Lima ratus juta rupiah)." Adapun ketentuan Pasal 4 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Pers mengatur mengenai jaminan kemerdekaan pers berupa hak untuk mencari, memperoleh, dan menyebarkan gagasan dan informasi.

Tidak hanya itu, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana juga mengatur terkait penanganan hukum dan pengaturan sanksi atas perbuatan pidana secara materiil di Indonesia dan dapat digunakan untuk menjerat aparat penegak hukum yang melakukan kekerasan kepada pers. Hal ini pun mengacu pada bentuk kekerasan yang dilakukan pada pers itu sendiri, seperti halnya perusakan alat dan hasil liputan dapat dijerat Pasal 406 KUHP, Penangkapan atau penculikan paksa dari jurnalis dapat dijerat dengan Pasal 328 KUHP, Penganiayaan jurnalis dapat dikenakan pasal 351 KUHP, Pembunuhan pun dapat dijerat dengan pasal 338 KUHP. Sehingga dapat diyakinkan bahwa hak dari jurnalis sangat terjamin dalam hukum pidana materiil. Selain KUHP dan Undang-undang No. 40 tahun 1999 tentang Pers, Kode Etik Jurnalistik Wartawan Indonesia juga mengatur terhadap bentuk-bentuk perlindungan hukum terhadap wartawan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam menjalankan tugas jurnalistiknya. Pasal 17 Kode Etik Jurnalistik Wartawan Indonesia berisi sebagai berikut: "Wartawan Indonesia mengakui bahwa pengawasan dan penetapan sanksi pelanggaran kode etik jurnalistik ini adalah sepenuhnya hak organisasi dari persatuan wartawan Indonesia (PWI) dan dilaksanakan oleh Dewan Kehormatan PWI. Tidak satu pihakpun diluar PWI yang dapat mengambil tindakan terhadap wartawan Indonesia dan atau medianya berdasarkan pasal-pasal dalam kode etik jurnalistik ini." Adapun selain pasal tersebut, terdapat pula pasal-pasal yang mengatur perlindungan hukum bagi wartawan yaitu antara lain pada Pasal 2, 3, 4, 5, 7, 10 Kode Etik Jurnalistik Wartawan Indonesia..

Jika mengacu pada aturan hukum internasional, pengaturan terhadap kebebasan pers telah diatur dalam Pasal 19 *Human Right Committee-General Comment* No. 34 yang menyatakan bahwa:

States parties should put in place effective measures to protect against attacks aimed at silencing those exercising their right to freedom of expression. Paragraph 3 may never be invoked as a justification for the muzzling of any advocacy of multi-party democracy, democratic tenets and human rights. Nor, under any circumstance, can an attack on a person, because of the exercise of his or her freedom of opinion or expression, including such forms of attack as arbitrary arrest, torture, threats to life and killing, be compatible with article 19. Journalists are frequently subjected to such threats, intimidation and attacks because of their activities. So too are persons who engage in the gathering and

*analysis of information on the human rights situation and who publish human rights-related reports, including judges and lawyers. All such attacks should be vigorously investigated in a timely fashion, and the perpetrators prosecuted, and the victims, or, in the case of killings, their representatives, be in receipt of appropriate forms of redress.*¹⁹

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa setiap negara wajib untuk memiliki peraturan untuk melindungi terhadap serangan yang membungkam orang-orang yang menggunakan hak mereka dalam kebebasan berekspresi. Keberadaan peraturan tersebut tidak dapat digunakan sebagai pembenaran untuk memberangus setiap pendukung demokrasi multi partai, prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia. Atau, dalam keadaan apapun, untuk menyerang orang, karena menjalankan kebebasannya berpendapat atau berekspresi, termasuk bentuk-bentuk serangan seperti penahanan sewenang-wenang, penyiksaan, ancaman terhadap kehidupan, serya pembunuhan sesuai dengan Pasal 19.

Berdasarkan instrumen hukum internasional tersebut, terlihat bahwa keberadaan pers sebagai salah satu pilar demokrasi haruslah dilindungi dan sepatutnya tidak mendapat kekerasan atau tindakan apapun yang menghalangi pelaksanaan tugas mereka. Adapun sejalan dengan instrumen hukum internasional dan nasional, Islam juga memandang kegiatan jurnalistik sebagai suatu bentuk penyampaian informasi yang mengandung unsur kebenaran dan juga sebagai media dakwah.²⁰

Perlindungan hukum terhadap pers bahwasanya memerlukan adanya dukungan dari seluruh elemen masyarakat. Sebab, pers yang merdeka dan bebas menjadi bagian terpenting dari penegakan demokrasi dan HAM di Indonesia. Oleh sebab itu, diperlukan adanya kesadaran masyarakat dan aparat pemerintah untuk mengakui akan pentingnya peranan masyarakat bagi wartawan dalam menjalankan kegiatan jurnalistiknya

Penanganan kasus kekerasan terhadap pers harus dilakukan dengan berpedoman pada prinsip-prinsip yang tercantum Peraturan Dewan Pers tentang penanganan kasus kekerasan terhadap wartawan. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:²¹

1. Penanganan kasus kekerasan terhadap wartawan harus dilakukan atas persetujuan korban atau ahli waris. Hal ini berarti bahwa setiap penanganan kasus kekerasan terhadap wartawan, harus didahului dengan persetujuan wartawan itu sendiri sebagai korban atau ahli waris wartawan, baru kemudian penanganan tersebut dalam dilakukan
2. Penanganan kasus kekerasan terhadap wartawan harus dilakukan secepatnya. Setelah mendapatkan izin dari wartawan sebagai korban atau ahli waris wartawan, maka kekerasan terhadap wartawan harus segera dilaporkan untuk mendapat penanganan. Dalam hal ini, media yang menaungi wartawan juga berkewajiban untuk terlibat dalam perlindungan terhadap wartawan. Adapun langkah-langkah penanganan kasus kekerasan terhadap wartawan sebagai berikut:

¹⁹ Pasal 19 *Human Right Committee-General Comment* No. 34.

²⁰ Moh. Rasyid, "Membingkai Sejarah Pers Islam di Tengah Terpaan Era Digital", *Jurnal AT-Tabsyir : Jurnal Komunikasi Penyiaran Islam*, Edisi No.1 Vol. 1, 2013, hlm.12.

²¹ Peraturan Dewan Pers No. 1/Peraturan-DP/III/2013 tentang Pedoman Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Wartawan.

- a) Pengumpulan informasi dan verifikasi, yaitu membuat kronologi, menentukan pihak-pihak yang terlibat, baik korban dan pelaku maupun saksi mata, serta mengumpulkan bukti-bukti.
- b) Verifikasi dimaksudkan untuk menentukan kasus kekerasan yang terjadi berhubungan dengan kegiatan jurnalistik atau tidak, serta wartawan murni menjadi korban kekerasan atau turut berkontribusi pada terjadinya kekerasan.
3. Identifikasi keperluan korban, antara lain kondisi kesehatan, keselamatan, hingga kemungkinan evakuasi korban dan keluarganya.
4. Pengambilan kesimpulan dan rekomendasi, berupa: Langkah litigasi (jalur pengadilan) dan non litigasi
5. Langkah koordinasi baik tingkat lokal maupun tingkat nasional yang melibatkan organisasi profesi, media tempat wartawan bekerja, Dewan Pers, kepolisian, LSM media, atau LSM HAM.

Selanjutnya, apabila kasus kekerasan terhadap wartawan berkaitan dengan kegiatan jurnalistik, maka penanganannya menjadi tanggung jawab bersama antara perusahaan pers, Dewan Pers, dan organisasi profesi wartawan. Namun, apabila kasus kekerasan tersebut tidak berhubungan dengan kegiatan jurnalistik, maka tanggung jawab langsung untuk melakukan penanganan berada pada aparat penegak hukum.

Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan penulis di atas, diperoleh kesimpulan bahwa:

1. Bentuk-bentuk kekerasan yang dilakukan aparat kepolisian terhadap wartawan yang sedang meliput demonstrasi mahasiswa mengenai RKUHP dan *Omnibus Law* pada tahun 2019 dan 2020 di Jakarta adalah:
 - a. Kekerasan fisik dalam bentuk pukulan atau keroyokan pada wartawan;
 - b. Perampasan atau pengambilan paksa barang pribadi milik wartawan seperti handphone, kamera, memori kamera dan data liputannya dan dipaksa untuk dihapus; dan
 - c. Penangkapan dan penahanan oleh tim Kepolisian RI.
2. Bentuk perlindungan hukum terhadap wartawan yang mengalami kekerasan oleh aparat kepolisian saat meliput demonstrasi mahasiswa mengenai RKUHP dan *Omnibus Law* pada tahun 2019 dan 2020 di Jakarta, adalah:
 - a. Perlindungan terhadap kebebasan dalam menjalankan kegiatan jurnalistik diatur secara Internasional pada *Human Right Committee-General Comment* lalu untuk regulasi di Indonesia ialah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers yaitu pada Pasal 8 bahwasanya dalam melaksanakan profesinya wartawan mendapatkan perlindungan hukum.
 - b. Perlindungan Hukum juga diatur pada Pasal 17 Kode Etik Jurnalistik, dimana pengawasan dan penetapan sanksi pelanggaran kode etik jurnalistik ini adalah sepenuhnya hak organisasi dari persatuan wartawan Indonesia (PWI) dan dilaksanakan oleh Dewan Kehormatan PWI.

- c. Perlindungan dengan penjatuhan pidana terhadap pelaku kekerasan terhadap wartawan berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang No 40 Tahun 1999 tentang Pers dan pasal-pasal pada KUHP seperti Pasal 351 untuk penganiayaan, Pasal 338 untuk pembunuhan, Pasal 362 untuk pengambilan paksa atas aset dari wartawan dan Pasal 328 untuk penculikan wartawan.

Saran

1. Laporan terhadap kekerasan pers yang dilakukan oleh aparat kepolisian harus segera ditindaklanjuti dengan memberikan sanksi kepada aparat kepolisian tersebut. Dalam hal ini, implementasi Pasal 18 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 haruslah ditegaskan.
2. Pemerintah perlu untuk segera menertbitkan aturan turunan dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 yang mengatur mekanisme pemberian sanksi secara lebih tegas dan dapat menimbulkan efek jera terhadap pelaku tindak kekerasan terhadap wartawan, sehingga undang-undang tersebut dapat diterapkan dengan efektif dalam praktik penyelesaian kasus terkait perlindungan hukum terhadap pers.
3. Perlu adanya dukungan dan kerjasama dengan pemerintah, warga masyarakat, dan aparat penegak hukum untuk menghindari terjadinya kekerasan terhadap wartawan.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Samsul Wahidin, *Hukum Pers*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011
- Amiruddin, *Peranan Lembaga Bantuan Hukum Pers Dalam Memberikan Bantuan Hukum Terhadap Wartawan Dalam Perkara Pidana*, UNHAS, Makassar, 2016
- Soerdjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 199
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penulisan Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2007
- H. M Baharun, *Segi-Segi Hukum Kewartawanan Tanggung Jawab Yuridis Seorang Jurnalis*, Garoeda Buana Indah, Pasuruan, 1997
- Setiono, *Rule Of Law : Supremasi Hukum*, Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2004

B. Jurnal Lain

- Moh. Rasyid, "Membingkai Sejarah Pers Islam di Tengah Terpaan Era Digital", Jurnal AT-Tabsyir : Jurnal Komunikasi Penyiaran Islam, Edisi No.1 Vol. 1, 2013

C. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers
- Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 1666, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3887
- Deklarasi Hak Asasi Manusia Universal
- Pasal 19 *Human Right Committee-General Comment* No. 34

D. Surat Kabar

Anonim, "Jurnalis Diduga Alami Kekerasan Aparat Saat Liput Demo UU Ciptaker di Jakpus", *Detik.com*. 09 Oktober 2020

Alfian Putra Abdi, "8 Jurnalis di DKI jadi Korban Polisi Saat Liput Demo Tolak Ciptaker". *Tirto*. 09 Oktober 2020

Delvira Hutrabarat, "10 Kasus Kekerasan Terhadap Jurnalis Terjadi Selama Demo Tolak RUU KUHP" *Liputan6*, 23 September 2021

E. Website

Rika Anggraeni, "Polisi Lakukan Kekerasan terhadap Massa Demo Omnibus Law, Ini Kecaman Politisi hingga Netizen", *Bisnis.com*, terdapat dalam <https://kabar24.bisnis.com/read/20201009/15/1302883/polisi-lakukan-kekerasan-terhadap-massa-demo-omnibus-law-ini-kecaman-politisi-hingga-netizen>, 09 Oktober 2020

Peraturan Dewan Pers Nomor 1/Peraturan-DP/III/2013 tentang Pedoman Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Wartawan", Dewan Pers, terdapat dalam https://dewanpers.or.id/assets/documents/peraturan/1907030647_2013_Peraturan_DP_NO_01_TTG_PEDOMAN_PENANGANAN_KASUS_KEKERASAN_TERHADAP_WARTAWAN (.pdf)

"Data Kekerasan". Aliansi Jurnalis Indonesia, terdapat dalam <https://aji.or.id/search.html?q=data+kekerasan>,

Peraturan Dewan Pers No. 1/Peraturan-DP/III/2013 tentang Pedoman Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Wartawan.