

# HUKUM & PERKEMBANGAN MASYARAKAT

KONTRIBUSI PEMIKIRAN DOSEN  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JAKARTA

Editor  
Dr. Aby Maulana, SH. MH.

# HUKUM DAN PERKEMBANGAN MASYARAKAT

## Kontribusi Pemikiran Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

### PENULIS

Prof. Dr. Syaiful Bakhri, SH. MH.  
Prof. Dr. Zainal Arifin Hoesein, SH. MH.  
Dr. H. Rantawan Djanim, SH. MH.  
Dr. Muhammad Ali Taher Parasong, SH. MH.  
Dr. Dwi Putri Cahyawati, SH. MH.  
Dr. Sodikin, SH. MH. MSi.  
Dr. Bahria Prentha, SH. MH.  
Dr. Ibnu Sina Chandranegara, SH. MH.  
Dr. A Kahar Maranjaya, SH. MH.  
Dr. Aby Maulana, SH. MH.  
Pathorang Halim, SH. MH.  
Sawitri Yuli Hartati, SH. MH.  
Edi Suhaedi, SH. MH.  
Roosdiana Harahap, SH. MH.  
Tubagus Heru Dharma Wijaya, SH. MH.  
Surohmat, SH. MH.  
Dra. Budi Astuti, SH. MSi.  
M. Rusdi Daud, SH. MH.  
Mas Ahmad Yani, SH. MSi.

Penerbit

**P3IH**



**FAKULTAS HUKUM**  
Universitas Muhammadiyah Jakarta

# **HUKUM DAN PERKEMBANGAN MASYARAKAT**

**Kontribusi Pemikiran Dosen  
Fakultas Hukum  
Universitas Muhammadiyah Jakarta**

**TIM REDAKSI**

**Pathorang Halim, SH. MH.  
Dr. Rantawan Djanim, SH. MH.  
M. Rusdi Daud, SH. MH.  
Dr. Ibnu Sina Chandranegara, SH. MH.  
Surohmat, SH. MH.**

# **HUKUM DAN PERKEMBANGAN MASYARAKAT**

**Kontribusi Pemikiran Dosen**

**Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta**

**Editor:**

**Dr. ABY MAULANA, SH. MH.**

Cetakan Pertama : November 2019

Diterbitkan oleh P3IH FH UMJ

ISBN: 978-979-8823-99-2

Jl. KH Ahmad Dahlan, Cirendeu, Ciputat Timur Jakarta 15419

Email. fh@umj.ac.id atau fhukumumj@gmail.com

Phone. (021) 7490385 Fax. (021) 7432590

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang.

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh ini  
buku ini dengan cara dan bentuk apapun tanpa seizin penerbit.

## KATA PENGANTAR

*Assalamu'alaikum wr. wb.*

Puji serta rasa syukur kehadirat Allah SWT, bahwa atas rahmat-Nya buku dengan judul: **HUKUM DAN PERKEMBANGAN MASYARAKAT (Kontribusi Pemikiran Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta)** dapat diselesaikan dengan baik. Buku ini, disusun dalam rangka pelaksanaan tugas penelitian dan publikasian karya ilmiah dosen, yang sekaligus menjadi motivasi bagi setiap dosen di lingkungan Fakultas Hukum agar selalu menuangkan keahlian akademiknya (*expertise*) pada naskah ilmiah.

Bersama ini, diucapkan terimakasih kepada bapak/ibu dosen yang telah bersedia menulis dalam buku ini: Prof. Dr. Syaiful Bakhri, SH. MH.; Prof. Dr. Zainal Arifin Hoesein, SH. MH.; Dr. H. Rantawan Djanim, SH.,MH.; Dr. Muhammad Ali Taher Parasong, SH. MH.; Dr. Dwi Putri Cahyawati, SH.,MH.; Dr. Sodikin, SH. MH. MSi.; Dr. Bahria Prentha, SH. MH.; Dr. Ibnu Sina Chandranegara, SH. MH.; Dr. A Kahar Maranjaya, SH. MH.; Dr. Aby Maulana, SH. MH.; Sawitri Yuli Hartati, SH. MH.; Edi Suhaedi, SH. MH.; Roosdiana Harahap, SH. MH.; Tubagus Heru Dharma Wijaya, SH. MH.; Surohmat, SH. MH.; Dra. Budi Astuti, SH. MSi.; M. Rusdi Daud, SH. MH. dan Mas Ahmad Yani, SH. MSi.

Demikian, pengantar ini disampaikan, sekaligus diucapkan terimakasih kepada seluruh pihak yang telah membantu sehingga dapat terselesaikannya tersusunnya buku ini. Besar harapan buku ini membawa manfaat bagi kita semua, khususnya dalam perkembangan ilmu hukum.

*Wassalamu'alaikum, wr. wb.*

Jakarta, November 2019  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Muhammadiyah Jakarta

Pathorang Halim, SH. MH.

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b>	i
<b>DAFTAR ISI</b>	ii
<b>PEMBAHARUAN HUKUM PIDANA FORMIIL (SEMANGAT DEKOLONISASI HUKUM ACARA PIDANA BERKEBHINEKAAN)</b> Prof. Dr. Syaiful Bakhri, SH. MH.	1
<b>TANTANGAN PENDIDIKAN TINGGI DI INDONESIA DALAM ERA GLOBALISASI DAN DIGITAL</b> Prof. Dr. Zainal Arifin Hoesein, SH. MH.	28
<b>REFORMASI PERADILAN DAN PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA</b> Dr. H. Rantawan Djanim, SH. MH.	41
<b>AKTUALISASI HUKUM UNTUK MENGATASI KRISIS NILAI DAN FRAGMENTASI SOSIAL</b> Dr. Muhammad Ali Taher Parasong, SH. MH.	76
<b>ASPEK HUKUM HUBUNGAN ANTARA RAKYAT, PARTAI POLITIK, DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT</b> Dr. Dwi Putri Cahyawati, SH. MH.	95
<b>PEMENUHAN HAK ATAS LINGKUNGAN HIDUP YANG BAIK DAN SEHAT PADA ERA OTONOMI DAERAH</b> Dr. Sodikin, SH. MH. MSi.	116
<b>MENEGAKKAN HAK ASASI PEREMPUAN DALAM TINDAK KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN</b> Dr. Bahria Prentha , SH. MH.	134
<b>REORIENTASI PENDIDIKAN HUKUM DALAM MENGHADAPI REVOLUSI INDUSTRI 4.0</b> Dr. Ibnu Sina Chandranegara, SH. MH.	150

<b>PENYALAHGUNAAN WEWENANG KEPALA DAERAH: SEBUAH IMPLIKASI PELAKSANAAN DEMOKRASI LANGSUNG</b>	183
Dr. A Kahar Maranjaya, SH. MH.	
<b>PENGAKUAN BERSALAH TERDAKWA DALAM KONSEP <i>PLEA BARGAINING</i> SEBAGAI PENYEMPURNA PEMBUKTIAN PIDANA DAN PEROLEHAN KEYAKINAN HAKIM (<i>BEYOND REASONABLE DOUBT</i>)</b>	206
Dr. Aby Maulana, SH. MH.	
<b>PELAYANAN PUBLIK DALAM PEMENUHAN HAK ASASI MANUSIA BAGI WARGA NEGARA</b>	233
Pathorang Halim, SH. MH.	
<b>PARADIGMA BARU HAK DAN KEWAJIBAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA</b>	245
Sawitri Yuli Hartati, SH. MH.	
<b>PELAKSANAAN OUTSOURCING DALAM HUKUM KETENAGAKERJAAN DI INDONESIA</b>	275
Edi Suhaedi, SH. MH.	
<b>DAMPAK LAYANAN PINJAM MEMINJAM UANG BERBASIS TEKNOLOGI MENGGUNAKAN MEDIA INTERNET BERDASARKAN PERATURAN OTORITAS JASA KEUANGAN NOMOR 77/POJK.01/2016</b>	291
Roosdiana Harahap, SH. MH.	
<b>MEMBANGUN TUJUAN PEMIDANAAN DI INDONESIA DASAR FILOSOFIS DAN KONSEP TUJUAN PEMIDANAAN</b>	302
Tubagus Heru Dharma Wijaya, SH. MH.	
<b>PRESIDEN SEBAGAI PEMEGANG KEKUASAAN PEMERINTAHAN MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945</b>	321
Surohmat, SH. MH.	

<b>PENGATURAN TRANSPORTASI <i>ONLINE</i> YANG MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM BAGI PELAKU USAHA</b>	361
Dra. Budi Astuti, SH. MSi.	
<b>KONSTRUKSI HUKUM TRANSAKSI LEMBAGA PEMBIAYAAN <i>EXECUTIE</i></b>	381
M. Rusdi Daud, SH. MH.	
<b>BEBERAPA SEGI TENTANG <i>BAILOUT</i> SEBAGAI CARA MENGATASI KRISIS LIKUIDITAS PERUSAHAAN/ PERBANKAN</b>	391
Mas Ahmad Yani, SH. MSi.	
<b>BIODATA PENULIS</b>	



**PEMBAHARUAN HUKUM PIDANA FORMIIL  
(SEMANGAT DEKOLONISASI HUKUM ACARA PIDANA  
BERKEBHINEKAAN)**

Prof. Dr. Syaiful Bakhri, SH. MH.

### **A. Pendahuluan**

Sejak kemerdekaan secara heroik diproklamasikan atas nama seluruh bangsa Indonesia pada 17 Agustus 1945, maka telah terjadi suatu periodisasi sejarah yang memisahkan secara tajam antara Indonesia di bawah kungkungan kolonialisme dan Indonesia merdeka yang mengusung agenda dekolonisasi.<sup>1</sup> Agenda dekolonisasi tidak bisa dilepaskan dari gelombang gerakan intelektualisme yang berangkat dari kesadaran untuk hidup sebagai Bangsa yang berdaulat dan semangat untuk menentukan nasib sendiri dalam seluruh lapangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Di antara aspek kehidupan yang menggalakkan gerakan dekolonisasi, adalah dalam lapangan pembangunan hukum nasional khususnya dalam lapangan hukum pidana, baik hukum pidana materiil maupun hukum pidana formiil.

Mengacu pada periodisasi antara masa kolonisasi dan dekolonisasi, maka penelusuran tentang perkembangan hukum pidana di Indonesia dari masa-ke-masa, harus dimulai dengan menyelami masa kolonial, bahkan jauh sebelum kolonialisme itu datang di Indonesia. Hukum pidana yang berlaku di Indonesia sebelum kedatangan bangsa Eropa, adalah hukum adat yang dalam pertumbuhan dan perkembangannya, dipenuhi dengan catatan para ahli dari Eropa melalui serangkaian kegiatan VOC, masa penjajahan kolonial bangsa Eropa khususnya Belanda, dalam kurun waktu yang panjang dan berakhir dipenghujung abad keduapuluh.<sup>2</sup>

Hukum pidana adat dipotret dari berbagai hukum (baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis) yang dipraktikkan dalam kehidupan masyarakat asli Indonesia, terutama pada wilayah di bawah kekuasaan Kerajaan yang pernah memerintah. Sebagai contoh ketentuan hukum pidana adat dalam *Oendang-Oendang Simboer Tjahaja* (UUSC) pada abad ke-16, di wilayah

---

<sup>1</sup> Dekolonisasi adalah istilah yang merujuk pada tercapainya kemerdekaan oleh berbagai koloni dan protektorat Barat di Asia dan Afrika setelah berakhirnya Perang Dunia II. Hal ini timbul seiring dengan gerakan intelektual yang dikenal dengan Post-Kolonialisme. Periode dekolonisasi yang sangat aktif terutama terjadi antara Tahun 1945 sampai 1960.

<sup>2</sup> Syaiful Bakhri. *Sejarah Pembaharuan KUHP & KUHP*, (Yogyakarta: Total Media berkerjasama dengan P3IH UMJ, 2011), hlm. 2.

Kesultanan Palembang Durussalam Sumatera Selatan. Pada UUSC dikenal hukum pidana adat, di mana sanksi denda dikenakan pada delik kesusilaan sebagaimana diatur Pasal 18-23 Bab I, Tentang Adat Bujang Gadis dan Kawin UUSC, maka pidana denda yang dikenakan sesuai dengan tingkatan perbuatan seseorang, yaitu senggol tangan perempuan (*naro gawe*) kena denda 2 ringgit. Dimensi "*Naro Gawe*" ini, diatur Pasal 18 UUSC dengan redaksional "*Djika laki-laki senggol tangan gadis atau rangda "Naro Gawe" namanja, ia kena denda 2 ringgit djika itoe perampoean mengadoe: dan 1 R poelang pada itoe perampoean "tekap maloe" namanja dan 1 R pada kepala doesoen serta pengawanja.*" Jika laki-laki senggol tangan gadis atau janda, disebut "*Naro Gawe*", maka ia kena denda 2 ringgit jika perempuan tersebut mengadu, dan 1 Ringgit diberikan kepada si perempuan sebagai "*tekap malu*", serta satu ringgit diberikan kepada kepala dusun serta perangkatnya. Selain itu, juga diatur mengenai Pegang lengan perempuan (*meranting gawe*) didenda 4 Ringgit. Pegang di atas siku perempuan (*meragang gawe*) kena denda 6 ringgit. Peluk badan (*meragang gawe*) dan nangkap badan gadis (*nangkap rimau*) serta pegang istri orang lain, masing-masing kena denda 12 ringgit.<sup>3</sup>

Hukum pidana adat Indonesia, yang tersebar diberbagai kesatuan hukum adat, adalah cerminan dari peradaban asli bangsa Indonesia, yang pernah memperlakukan hukum adatnya. Alam pikirannya bersifat komunalisme dan religio-magis, yang menganggap kedudukan manusia adalah sentral, dan merupakan bagian dari alam kosmos, selalu seimbang, terjaga dan bilamana ada gangguan, maka segera dipulihkan. Hukum adat tidak mengenal peraturan yang statis, tiap-tiap peraturannya timbul dan berkembang, dikarenakan perubahan hukum mengikuti perubahan zaman. Perubahan-perubahan itu dipengaruhi oleh perubahan rasa keadilan lahir dan batin masyarakatnya.<sup>4</sup>

Ketika kolonialisme datang melalui kongsi dagang atau *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC), maka secara perlahan peran hukum adat (khususnya hukum pidana adat), mulai terkikis oleh determinasi hukum yang menumpang pada kolonialisme. Hal ini dapat dilihat dari peranan hukum adat dibidang ilmu hukum yang hampir tidak berkembang, termasuk minat cendekiawan hukum yang sangat kurang ketertarikannya di

---

<sup>3</sup> Lilik Mulyadi. *Eksistensi Hukum Pidana Adat DI Indonesia: Pengkajian Asas, Norma, Teori, Praktik dan Prosedurnya*. (Jurnal Hukum Dan Peradilan, Vol.2, No. 2, Juli 2013), hlm. 228-229.

<sup>4</sup> Syaiful Bakhri, *Hukum Pidana, Perkembangan Dan Pertumbuhannya*, (Yogyakarta: Total Media bekerjasama dengan P3IH Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2013), hlm. 235.

bidang ini. Maka dapat dimaklumi perhatian dan perjuangan hukum lokal, mati suri dalam implementasinya, tetapi masih dapat dikenang dalam rentang sejarah peradabannya.<sup>5</sup>

Titik awal mulai dikenalnya hukum acara pidana, adalah sejak tahun 1559, ketika Cornelis de houtman mendarat di Banten. Dalam perkembangannya Belanda mendirikan *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC) pada tahun 1602, di mana hukum acara pidana tersebut diterapkan untuk orang-orang Belanda di pusat-pusat dagang VOC, berupa 'hukum kapal' atau *Scheepsrecht*, yang merupakan campuran hukum belanda kuno dan asas-asas hukum Romawi. Tahap berikutnya karena terus berkembang, maka Belanda membuat peraturan-peraturan dalam bentuk plakat-plakat seperti Statuta Betawi, yang diterapkan untuk daerah betawi dan sekitarnya. Daerah tertentu VOC mengadakan kodifikasi hukum adat.<sup>6</sup>

Perkembangan selanjutnya adalah diberlakukannya kodifikasi hukum acara pidana di Indonesia sejak tahun 1848, yang dapat dibagi dalam 4 (empat) tahap, yakni: *Pertama*, *Reglement op de rechterlijke organisatie* RO, Stb. 1848 No. 75, yang mengatur mengenai susunan organisasi kehakiman dan kebijaksanaan mengadili; *Kedua*, *Inlandsch Reglement* (IR Stb. 1848 No. 16) yang mengatur terhadap hukum acara perdata dan hukum acara pidana di depan persidangan *Landraat*, bagi mereka yang tergolong penduduk Indonesia dan timur asing, dan hanya berlaku bagi daerah Jawa dan Madura, sedangkan untuk daerah luar Jawa dan Madura, berlaku *Rechtsgelement voor de Buitengewesten* (Rgb. Stb. 1929 No. 227); *Ketiga*, *Reglement op de Strafoordering* (Stb. 1949 No. 63), yang mengatur ketentuan hukum acara pidana bagi golongan penduduk Eropa dan bagi mereka yang dipersamakan; *Keempat*, *Landgerechtreglement* (Stb. 1914 No. 317 jo Stb. 1917 No. 323) yang mengatur acara di depan pengadilan *Langerecht* dan mengadili perkara-perkara sumir/kecil untuk semua golongan penduduk.<sup>7</sup>

Khusus berkenaan dengan KUHAP, pada mulanya adalah *Reglement op de rechterlijke organisatie* (RO), yang dimulai pada tahun 1846 dan diundangkan dengan Stb.1948 No. 57, untuk mulai berlaku 1 Mei 1848. Stb. 1948 No. 57, kemudian diperbaharui dengan Stb. 1926 No. 559, dan terakhir diperbaharui dengan *Het Herziene Indonesisch Reglement* (HIR) 1941, sebagai

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> JM. Van Bemmelen. *Hukum Pidana 3, Bagian Khusus Delik-Delik Khusus*. (Bandung: Bina Cipta, 1986), hlm.3.

<sup>7</sup> Syaiful Bakhri, *Hukum Pidana, Perkembangan Dan Pertumbuhannya*, (Yogyakarta: Total Media bekerjasama dengan P3IH Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2013), *Op.Cit.*, hlm. 270.

pembaharuan terhadap *Inlandsch Reglement* (IR), dan sekaligus sebagai jawaban atas kritik-kritik yang diajukan oleh sarjana-sarjana hukum Belanda terhadap tata-cara menangkap dan menahan warga desa yang dicurigai melakukan kejahatan.

Jika diramu lebih mendalam, mendetail, dan terperinci, walaupun *Inlandsch Reglement* (IR) merupakan cikal bakal *Herziene Indonesisch Reglement* (HIR), jika diperbandingkan, akan didapatkan perbedaan-perbedaan yang tidak sedikit. Perbedaan tersebut terlihat dalam aspek-aspek sebagai berikut: (1) Dalam IR belum ada Badan Penuntut Umum tersendiri, sedangkan dalam HIR sudah ada meskipun belum *vorwaalding*; (2) *Regen*, *patih*, dan kepala *afdeeling* (residen atau asisten residen) dalam IR adalah penyidik, dalam HIR tidak; (3) Penahanan sementara yang untuk itu dalam sistem IR tidak diharuskan syarat-syarat tertentu, menurut HIR harus selalu atas perintah tertulis; (4) Kurungan sementara atas perintah asisten residen (menurut sistem lama) diganti dengan penangkapan (*gevangenhouding*) selama 30 hari, yang jika perlu, setia kali dapat diperpanjang untuk 30 hari oleh ketua *landraad*; (5) Baik penahanan sementara maupun penangkapan hanya diperbolehkan pada tindak pidana yang berat-berat (yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau pidana yang lebih berat), Pasal 62 HIR; (6) Untuk penggeledahan rumah pada umumnya diperlukan izin ketua *landraad*, kecuali dalam hal tertangka tangan dan dalam hal yang mendesak sekali, Pasal 77 dan 78 HIR; (7) Wewenang untuk menyitabarang yang dapat dijadikan alat bukti diberikan kepada pegawai penuntut umum yang dalam HIR diatur khusus dalam Pasal. Dengan hadirnya HIR, yang perlu digaribawahi, maka muncullah Lembaga Penuntut Umum (*Openbare Mnistrie*) tidak lagi di bawah pamong praja, tetapi secara bulat dan tidak terpisah-pisah (*een en ondeelbaar*) berada di bawah *officer van justitie* dan *procuueur general*.<sup>8</sup>

Ketika memasuki alam kemerdekaan, maka untuk mengisi kekosongan hukum, dalam UUD 1945 diadakan ketentuan Peralihan. Dalam Pasal II Aturan Peralihan yang menentukan “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku sebelum diadakan yang baru menurut Undang Undang Dasar ini”. Hal yang sama kembali ditegaskan dalam Pasal 1 Peraturan Presiden No. 2, tanggal 10 oktober 1945 ditentukan, “segala badan-badan negara dan peraturan-peraturan yang ada sampai

---

<sup>8</sup> Lilik Mulyadi. *Putusan Hakim Dalam Hukum Acara Pidana, Teori, Praktek, Tehnik Penyusunan dan Permasalahannya*. (Bandung: PT. Citra Adytia Bakti, 2007), hlm. 29-30.

berdirinya Negara Republik Indonesia, pada tanggal 17 agustus 1945, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar, masih berlaku asal saja tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tersebut". Selanjutnya dalam Pasal 2 menentukan "Peraturan ini mulai berlaku pada tanggal 17 agustus 1945". Sepanjang sejarahnya yang singkat, sumber pembuatan hukum perundang-undangan yang utama di Indonesia, tak lain adalah RIS. Akan tetapi, di antara negara-negara dan daerah-daerah bagian yang ada di lingkungan RIS, adalah anggota yang paling berperan dalam ikhwal pengembangan hukum perundang-undangan ini. Apa yang telah dan pernah dihasilkan oleh Republik ini, telah diteruskan dan dinyatakan tetap berlaku sebagai hukum Indonesia berdasarkan Pasal 192 Konstitusi RIS 1949. Maka tidaklah salah kalau dinyatakan, bahwa Republik Indonesia Serikat inilah yang sesungguhnya harus dipandang sebagai sumber utama hukum perundang-undangan Indonesia antara tahun 1945-1950, dan diperlukan kembali berdasarkan Pasal 142 UUDS 1950.<sup>9</sup>

Ketentuan Peralihan sebagaimana terurai di atas, maka HIR 1941 tetap diberlakukan, yang kemudian pada tahun 1951, melalui Undang-undang No. 1 Drt tahun 1951, maka HIR 1941 ini dinyatakan berlaku untuk seluruh wilayah Republik Indonesia. Walaupun mendapatkan legitimasi berdasarkan aturan peralihan, akan tetapi semangat dekolonisasi menyusup kedalam upaya membentuk instrumen hukum, termasuk menjadi semangat dalam upaya pembaruan hukum pidana. Disamping pada kenyataannya terdapat berbagai kelemahan dan kekurangan, dalam hukum acara pidana yang diwariskan oleh rezim kolonial. Pengaruh tersebut terutama berkenaan dengan karakter hukum acara pidana yang dalam praktiknya, berbau kolonial dan dipengaruhi oleh semangat militer fasis Jepang. Itulah sebabnya, tidak mengherankan apabila hukum pidana nasional Indonesia, baik materiil maupun formiil, memiliki tempat sendiri dalam diskursus pembaharuan hukum, yang tidak pernah sepi dari perhatian.

## **B. Semangat Dekolonisasi Dan Upaya Merintis Pembaruan KUHAP**

Bagaimana hukum pidana harus direalisasikan dalam suatu proses peradilan pidana, hal inilah yang dinamakan dengan hukum acara pidana (*starfvoerderingsrecht*), atau juga disebut sebagai hukum pidana formiil untuk

---

<sup>9</sup> Soetandyo Wignyoebroto. *Dari Hukum Kolonial Kehukum Nasional*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 197-198.

membedakannya dengan hukum pidana materiil. Ketentuan-ketentuan hukum acara tersebut dirangkum dalam kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Di negeri Belanda menetapkan bahwa proses acara atau peradilan, harus dilaksanakan dengan baik. Dengan merujuk dan berpayung pada ketentuan yang dikembangkan melalui yurisprudensi Mahkamah Agung Belanda, sejumlah ajaran hukum acara pidana, misalnya tentang bukti-bukti yang diperoleh secara melawan hukum, serta asas-asas tertib acara yang baik, dengan mengembangkan prinsip perjanjian Eropa tentang perlindungan HAM, dan karenanya perlu memahami hukum pidana materiil dan formiil secara bersamaan.<sup>10</sup>

Lahirnya UU Darurat No. 1 Tahun 1951 tentang Tindakan-Tindakan Untuk Menyelenggarakan Susunan Kekuasaan Dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil, adalah bersifat sementara melalui undang-undang darurat, dan mengandung unifikasi hukum tentang susunan, kekuasaan, dan acara segala pengadilan negeri, tinggi di dalam daerah republik Indonesia. Maka beberapa pengadilan mulai dihapuskan, yakni Mahkamah Justisi Ujung Pandang, serta alat-alat penuntutannya, segala peradilan Swaparja, untuk Negara Sumatera Timur, Keresidenan Kalimantan Barat, segala Pengadilan Adat, kecuali Pengadilan Agama. Sehingga mengurangi peranan hakim-hakim perdamaian di desa-desa. Selanjutnya mengadakan pengadilan negeri dan kejaksaan negeri. Menentukan tugas pengadilan tinggi Makasar dan Jakarta. Mengatur tentang aturan peralihan selama 7 hari sejak mulainya berlaku Reglemen Indonesia yang diperbaharui (Staatsblad 1941 No. 44) sebagai pedoman tentang perkara pidana sipil.<sup>11</sup>

Ketika berlakunya HIR atau hukum acara pidana, sebelum berlakunya KUHAP (1981), maka secara praktek diketahui beberapa keadaan:<sup>12</sup> (1) Tidak ada perbedaan di antara acara pidana dan perkara perdata; (2) Semua perkara di antara penduduk dari suatu desa, sedapat mungkin diselenggarakan dengan perdamaian, oleh desa sendiri dengan pimpinan kepala desa; (3) Perkara-perkara yang oleh desa tidak dapat diselesaikan, selanjutnya diserahkan kepada pengadilan; (4) Hakim dalam menyelesaikan perkara tersebut, harus ada penggugat; (5) Dalam suatu

---

<sup>10</sup> Jan Rummelink. *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 3.

<sup>11</sup> R. Tresna. *Komentar HIR*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1972), hlm. 21.

<sup>12</sup> R. Soesilo. *Hukum Atjara Pidana (Tugas Kepolisian Sebagai Djaksa Pembantu)*, (Bogor: Politea, 1964), hlm. 11.

perkara, diharuskan penggugat membuktikan kesalahan terdakwa; (6) Cara Hakim dalam memutuskan perkara, didasarkan pada rasa keadilan. Hakim memberikan putusannya, yang sifatnya memberikan kepuasan kedua pihak; dan, (7) Jaksa, dikenal juga sebagai hakim.

KUHAP dikaji dari proses dan prosedural pembentukannya, telah dimulai pembahasannya sejak tahun 1967, dengan dibentuknya panitia Intern Departemen Kehakiman, selanjutnya pada tahun 1968 diadakan seminar hukum nasional II di Semarang tentang hukum acara pidana dan hak-hak asasi manusia, yang diselenggarakan oleh Lembaga Pembinaan Hukum Nasional. Selanjutnya pada tahun 1973 Panitia tersebut dengan memperhatikan seminar nasional, menghasilkan Naskah Rancangan KUHAP, yang selanjutnya dibahas bersama-sama dengan Kejaksaan Agung Departemen Hankam termasuk Polri dan Departemen Kehakiman.<sup>13</sup>

KUHAP yang dibangun sejak awal lahirnya Orde Baru, dikarenakan sangat dirasakan kebutuhan akan hukum acara pidana yang berlaku ketika itu sangat bersifat kolonial, dan sangat bertentangan dengan semangat hak asasi manusia, yang sedang mendapatkan perhatian. Pada tahun 1974 RUU ini telah selesai finalisasinya, dan diserahkan kepada Sekretaris Kabinet, namun dikembalikan lagi kepada Departemen Kehakiman, karena dianggap belum lengkap dan dilakukan pembahasan dengan meminta pendapat Mahkamah Agung, serta para pakar terkemuka dari berbagai organisasi, seperti Persatuan Advokat Indonesia, Ikatan Hakim Indonesia, Persatuan Jaksa Indonesia, dan Persatuan Sarjana Hukum Indonesia, baik yang diajukan melalui seminar maupun kegiatan lainnya seperti kongres, rapat kerja dan lain-lain. RUU ini kemudian diserahkan kembali kepada Sekretaris Kabinet dengan empat kali penyempurnaan, dan akhirnya pada draf ke-lima, yang merupakan hasil kesepakatan Pemerintah, diajukan ke DPR dengan amanat Presiden tanggal 12 september 1979, No. R.06/PU/IX/1979, untuk dibicarakan di DPR guna mendapat persetujuan. Pembahasan tingkat pertama dilakukan pada tanggal 9 oktober, di mana Menteri Kehakiman menyampaikan keterangan pemerintah. Tingkat kedua dilakukan dalam Sidang Paripurna, dengan mendengarkan pendapat fraksi-fraksi, dan dilanjutkan dengan jawaban Pemerintah. Pembicaraan tingkat tiga dilakukan dalam sidang komisi, dan gabungan komisi pada tanggal 24 november 1979 sampai dengan 22 mei 1980, kemudian Sekretariat gabungan dengan

---

<sup>13</sup> Lilik Mulyadi. *Putusan Hakim Dalam Hukum Acara Pidana, Teori, Praktek, Tehnik Penyusunan dan Permasalahannya*. (Bandung: PT. Citra Adytia Bakti, 2007), *Op.Cit.*, hlm. 26-27.

pemerintah selesai pembahasannya. Pada tanggal 25 Mei 1980 perumusan KUHAP dilakukan secara marathon diberbagai tempat, tidak hanya di Jakarta, tetapi juga di Bogor, Cipayung, dengan agenda sinkronisasi. Akhirnya pada tanggal 23 September 1981, melalui sidang paripurna DPR menyetujui RUU KUHAP menjadi Undang-Undang, selanjutnya disahkan oleh Presiden pada tanggal 31 Desember 1981, dimana ketentuan hukum acara pidana berlaku secara tunggal. Peraturan yang berlaku sebelumnya dinyatakan telah dicabut, sebagaimana konsideran huruf d dan diktum angka 1 dan angka 2 yang dianggap tidak sesuai lagi dengan cita-cita hukum nasional.<sup>14</sup>

Adanya suatu hubungan yang tidak dapat dilepaskan dalam KUHAP ketika dilakukan pembahasannya, adalah jalinan antara Undang-Undang pokok Kejaksaan Nomor 15 Tahun 1961, Undang-Undang pokok Kepolisian Nomor 13 Tahun 1961, dan Undang-Undang pokok Kekuasaan Kehakiman Nomor 14 Tahun 1970, yang dikenal sebagai trilogi Undang-Undang Pokok. Adapun asas-asasnya langsung disalurkan atau dialuhkan pada asas-asas KUHAP, yakni asas *Presumption of innocence*, pengawasan terhadap putusan pidana, hak untuk memperoleh ganti kerugian apabila ada salah penahanan, penuntutan ataupun peradilan, asas bantuan hukum yang diberikan dalam setiap tingkatan, yang mempunyai sumber aslinya dalam undang-undang pokok kehakiman, yang kemudian mendapat stimulasi dalam KUHAP. Pada tahun 1980-an sebelum berlakunya KUHAP, maka dapat diketahui bahwa Jaksa masih mempunyai yang tanggungjawab terhadap penyidikan dan seterusnya bergerak dalam peradilan dan ikut serta dalam penyelenggaraan peradilan. Pada tahun 1982 sesudah KUHAP berlaku, memberi pertanda bahwa dengan adanya peralihan fungsi dalam tingkat pemeriksaan *preliminer* dari Jaksa kepada Polisi, yang merubah kedudukan Jaksa dan lebih mendekati sistem *commonwealth*, dengan hanya melibatkan diri pada aktivitas peradilan saja.<sup>15</sup>

Upaya di atas, adalah perjuangan para ahli hukum pidana agar bangsanya memiliki hukum pidana nasionalnya sendiri, yang sesuai dengan jiwa dan rasa keadilan rakyat Indonesia. Semangat pembaharuan ini tidak bisa dilepaskan dari semangat dekolonisasi yang telah dikobarkan sejak Republik ini didirikan, dan ditambah dengan melihat dalam realitas penerapannya, KUHAP warisan kolonial telah banyak tertinggal dengan

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Oemar Seno Adji. *KUHAP Sekarang*. (Jakarta: Erlangga, 1984), hlm. 1-3.



kemajuan masyarakat dan karenanya tidak mampu lagi menjadi dasar bagi tegaknya hukum yang berkeadilan. Hal inilah yang disebut sebagai upaya untuk menegakkan keadilan sejati dari negara yang pernah dikungkung oleh kolonialisme bertahun-tahun lamanya, yang terdorong oleh semangat dekolonisasi. Semangat dan harapan ini bukan lahir dari ruang yang hampa, melainkan lahir berdasarkan pengalaman bertahun-tahun dari segenap bangsa Indonesia, yang sering mendapat perlakuan yang tidak adil dalam penegakkan hukum pidana bernuansa kolonial. Nuansa kolonial itulah yang menempatkan rakyat Indonesia dalam posisi yang tidak *equal*, bahkan tidak jarang mendapatkan tindakan-tindakan yang melanggar hak asasinya.

Perjuangan menegakkan keadilan, telah dilakukan oleh bangsa-bangsa yang beradab di belahan dunia ini, termasuk negeri Indonesia, yang dari masa-ke-masa, menorehkan perjuangan keadilan, kemerdekaan, dan kesejahteraan sejak bangsa Eropa datang, hingga perjuangan fisik untuk mencapai kemerdekaan. Bahkan hingga pengalaman kemerdekaan menghantarkan negeri ini, memasuki abad dan era sebagai bagian dari negara hukum modern di dunia. Sisa-sisa kolonial pada lapangan hukum masih terasa, disebabkan pembangunan kita pada masa lalu terfokus pada pembangunan fisik, sosial, ekonomi dan budaya, pertahanan dan keamanan, tetapi sangat lamban pada pembangunan di bidang hukum.<sup>16</sup>

Pergantian *Herziene Indlansch Reglement* (HIR) dengan disahkannya (KUHAP), telah disambut gegap gempita dan kegembiraan seluruh rakyat Indonesia. Sebagai hasil karya agung bangsa Indonesia, maka diharapkan akan tercipta rasa keadilan, terwujudnya kepastian hukum, serta tertib hukum berdasarkan kebenaran dan keadilan. Dibawah KUHAP, maka terdapat prinsip-prinsip dalam penegakkan hukum pidana, yakni: Adanya perlindungan hak asasi manusia; penerapan asas praduga tidak bersalah; Tentang Bantuan hukum; Dasar hukum penangkapan dan penahanan; Pemberian ganti kerugian dan rehabilitasi; Penggabungan perkara perdata pada perkara pidana dalam hal ganti kerugian; tentang upaya hukum; perkara koneksitas; pengawasan pelaksanaan putusan hakim; dan, Praperadilan. Selanjutnya dalam penerapan KUHAP ditentukan oleh Peraturan Pemerintah dan beberapa peraturan lainnya, yang mengatur tentang pedoman pelaksanaan KUHAP, tentang lembaga pelayan masyarakat,

---

<sup>16</sup> Syaiful Bakhri. *Sejarah Pembaharuan KUHP & KUHAP*, (Yogyakarta: Total Media bekerjasama dengan P3IH UMJ, 2011), Op.Cit., hlm. 103.

pelimpahan wewenang pengangkatan penyidik pegawai negeri sipil, pembentukan tim penyidik koneksitas, tata cara penempatan perawatan tahanan dan tata tertib rutan, pengelolaan benda sitaan, tata tertib persidangan. Selanjutnya dilengkapi dengan Surat Edaran Mahkamah Agung, Instruksi Jaksa Agung, Keputusan dan Petunjuk Kapolri, yang kesemuanya dalam rangka melengkapi pemberlakuan KUHAP dalam praktek peradilan pidana yang berlaku hingga sekarang.<sup>17</sup>

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana, telah berlaku lebih dari seperempat abad, dan dalam kurun waktu itu banyak perubahan yang terjadi pada kondisi umum baik di luar maupun di dalam negeri yang membawa perubahan kondisi dan cara pandang masyarakat Indonesia, perubahan itu banyak dipengaruhi oleh perkembangan ilmu pengetahuan di bidang demokrasi, Hak Asasi Manusia (HAM), serta perkembangan teknologi informasi dan komunikasi. Seiring dengan terjadinya perubahan tersebut maka perlu untuk menyempurnakan beberapa ketentuan yang terkait, seperti: masalah perlindungan terhadap hak asasi tersangka/terdakwa, keseimbangan antara perlindungan harkat martabat tersangka/terdakwa dengan perlindungan saksi/korban serta kepentingan umum.

Secara umum, warga masyarakat telah diberi sejumlah hak oleh perundang-undangan, yang dapat menjamin diperoleh akses ke pengadilan. Hak-hak yang diberikan itu, telah mengikuti kepada pencari keadilan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, tidak tertinggal dengan negara-negara lain, dan telah mengikuti norma-norma dan prinsip-prinsip dalam instrument-instrumen hukum internasional. Namun implementasinya masih belum sesuai dengan harapan, seperti yang dilihat dari temuan Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, sebagai berikut:<sup>18</sup>

*Pertama*, masih ada warga masyarakat yang tidak mengetahui kemana harus melapor atau mengadukan tindak pidana yang dialaminya, dan masih beranggapan untuk melaorkan tindak pidana, adalah sesuatu yang membuang waktu serta biaya, dan beranggapan Polisi kurang tanggap terhadap laporan atau pengaduan yang disampaikan; *Kedua*, masih ada tersangka atau saksi yang mengalami perlakuan kasar dan dipojokkan pada saat memberikan keterangan pada aparat; *Ketiga*, alasan yang bersifat

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, (Penyunting). *Akar-Akar Mafia Peradilan Di Indonesia, Masalah Akuntabilitas Penegak Hukum*. (Jakarta: Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia), hlm. 122-123.

subjektif masih mendominasi tindakan penahanan, dikabulkannya atau ditolaknya permohonan penangguhan penahanan atau pengalihan jenis tahanan; *Keempat*, jumlah tersangka atau terdakwa yang mendapat bantuan hukum dalam proses pemeriksaan masih relative sedikit, karena tidak mengetahui hak tersebut dan/atau tidak mampu membayar penasehat hukum dan tidak mengetahui adanya bantuan hukum; *Kelima*, masih ada aparat yang menyarankan agar tersangka maupun terdakwa tidak didampingi penasehat hukum, atau mencabut kuasanya dalam hal sesudah memiliki penasehat hukum; *Keenam*, masih terjadi saling lempar tanggung jawab antar sub sistem peradilan pidana dalam pemenuhan hak pencari keadilan; *Ketujuh*, masih kurang koordinasi antar subsistem peradilan pidana; *Kedelapan*, masih kurangnya perhatian aparat penegak hukum kepada korban sebagai pihak yang langsung dirugikan dalam tindak pidana; *Kesembilan*, masih ada sikap inkonsistensi dari aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya; *Kesepuluh*, aparat terkadang masih berpikir secara parsial dalam bertindak dan tidak melihat tujuan keseluruhan sistem; *Kesebelas*, terjadi kelebihan kapasitas yang sangat luar biasa di lembaga pemasyarakatan; *Keduabelas*, anggaran dan fasilitas yang sangat jauh dari memadai, untuk pelaksanaan proses pemeriksaan dan pemenuhan hak-hak pencari keadilan; *Ketigabelas*, lembaga hakim wasmat tidak berfungsi; *Keempatbelas*, rendahnya kinerja aparat penegak hukum yang dipengaruhi oleh sarana dan prasaranan yang tersedia.

### **C. Menuju KUHAP Berkarakter Kebinekaan**

Sejak KUHAP diberlakukan untuk menggantikan HIR, bersamaan dengan hal tersebut lahir suatu harapan akan penegakkan hukum pidana yang berorientasi kepada penyelesaian persoalan hukum, dengan tetap memperhatikan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Hal yang demikian merupakan cita-cita dari semangat dekolonisasi, yang berusaha merontokkan sisa-sisa kolonial dalam hukum pidana formiil di Indonesia.

Sistem peradilan pidana Indonesia, masih menganut konsep bahwa perkara pidana adalah merupakan “sengketa” antara individu dengan masyarakat, dan sengketa itu akan diselesaikan oleh negara, sebagai wakil dari masyarakat. Sekalipun HIR telah digantikan oleh KUHAP tetapi konsep itu tetap belum berubah. Sengketa itu, berhubungan dengan salah satu, atau beberapa substansi dari pasal-pasal yang sudah diatur dan diancam dengan hukuman, dalam hukum pidana materiil yang saat ini ditentukan dalam

KUHP dan di luar KUHP. Individu yang terlibat dalam sengketa itu yakni, sebagai subyek hukum disebut “tersangka” atau “terdakwa”. Status sebagai tersangka menurut hukum acara pidana ditetapkan penyidik setelah ditemukan “bukti permulaan yang cukup”, untuk menduga bahwa perbuatan individu itu, telah memenuhi unsur delik dari satu atau beberapa pasal dalam hukum pidana, sehingga ditetapkan oleh Penyidik sebagai “Tersangka”. Sementara, aparat pemerintah yang berwenang mewakili publik dalam menyelesaikan perkara pidana ini, ialah Penyidik dan Penuntut Umum serta kemudian oleh Hakim. Dalam penyelesaian “sengketa” dianut suatu konsep, bahwa negara akan selalu berbuat baik, bagi warga negaranya termasuk para pencari keadilan dalam perkara pidana. Konsep ini agaknya masih pengaruh dari paham *theokrasi* dalam abad pertengahan, yang dalam perkembangannya sudah ditinggalkan. Namun konsep itu tanpa disadari masih dipertahankan, dalam sistem peradilan pidana yang ada saat ini.<sup>19</sup>

Di samping masih adanya pengaruh dari paham *theokrasi* dan paham lain yang berasal dari abad pertengahan, perkembangan dunia terkini secara sadar menuntut bangsa Indonesia untuk melakukan pembaharuan hukum, termasuk di dalamnya hukum pidana formil. Dengan kata lain, semangat dekolonisasi yang melahirkan Undang Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana, ternyata belum cukup untuk menjawab tantangan tegaknya keadilan melalui hukum pidana formil. Ada banyak hal yang menuntut untuk terus mencari bentuk hukum pidana formil di masa kini, diantaranya: (1) Kemajuan teknologi, khususnya dibidang komunikasi dan transportasi; (2) Pengaruh globalisasi, khususnya dibidang ekonomi, dan perdagangan yang berdampak langsung bagi hukum pidana; (3) Lahirnya berbagai konvensi internasional, yang turut diratifikasi oleh Indonesia; (4) dan, Perkembangan hukum di Indonesia sendiri, baik melalui pembentukan perundang-undangan khusus di bidang hukum pidana, maupun berbagai Putusan Pengadilan (khususnya Mahkamah Konstitusi), yang memberikan tafsir terhadap berbagai Pasal dalam KUHP.

Hal lain yang juga penting untuk diperhatikan dalam pembaharuan KUHP, adalah berkenaan dengan kondisi sosial dan geografis bangsa Indonesia. Sebuah negara kepulauan yang terdiri dari berbagai pulau dan dipisahkan oleh lautan, tentulah menjadi tantangan sendiri dalam merumuskan hukum acara, demi penegakkan hukum yang efektif. Terlebih

---

<sup>19</sup> Syaiful Bakhri. *Dinamika Hukum Pembuktian Dalam Capaian Keadilan*. (Depok: RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 15-16.

di dalam luasnya wilayah itu, terdapat berbagai kelompok masyarakat yang hidup dipedalaman, dan relatif masih sangat sulit untuk dijangkau dengan alat transportasi moderen, sehingga membutuhkan perhatian khusus berkenaan dengan penegakkan hukum yang juga *equal*. Artinya, perumus RUU KUHAP memang dihadapkan pada tantangan yang tidak mudah, dikarenakan KUHAP berlaku untuk seluruh warga negara, yang karenanya perlu menampilkan dirinya dalam ciri yang berkeIndonesiaan.

Pembaruan KUHAP, yang telah selesai pada tahap akademis, seiring dengan KUHP baru, maka kesinambungan pembaruan hukum pidana materiil dan formiil, mengalami pembaruan secara bersamaan, dan terus mencari model perjuangan keadilan yang bercirikan hukum pidana adat atau setidaknya, warna warni keIndonesiaan. Bahkan RUU KUHAP Indonesia, sebagaimana terurai dalam naskah akademik tahun 2008, telah mendapat berbagai masukan dari berbagai ahli, baik dari dalam maupun dari luar negeri, di antaranya Prof. Nico Kijzer dan Prof. Dr. Scahffmeister dari Belanda, Prof. Dr. Iur. StephenC. Thaman dan Mr. Robert Strang dari Amerika Serikat, serta beberapa Jaksa hakim, dan polisi dan pejabat perundang-undangan dari kementerian kehakiman di Perancis.<sup>20</sup>

Bahkan Mr. Robert Strang secara khusus memberikan masukan terhadap sembilan perubahan RUU KUHAp, yakni: (1) memperlakukan adanya *Suspects right to remain silent and the presumption of innocence*. Aturan ini memberikan hak kepada tersangka, untuk bisa tidak menjawab pertanyaan penyidik; (2) Adanya *Protect citezens liberty and privacy interest in the area of pretrial detention*. Berkaitan dengan penahanan, dalam waktu 5X24 jam tersangka harus dihadapkan pada hakim komisaris, diselaraskan dengan ketentuan *international covenant civil and political right (ICCPR)*; (3) Adanya *remove the preliminary investigation stage and ensure better police/prosecutor cooperatin*. Persoalan hubungan penyidikan dan penuntutan sejak awal terjalin, di mana jaksa memberikan petunjuk sehingga memenuhi persyaratan formil dan substansi berita acara yang ada; (4) Adanya *Develop a pretrial stage and clarify the role of the commissioner judge to preside over it*. Perubahan yang penting pada tahap pra persidangan dan pembentukan lembaga baru yakni hakim komisaris, memiliki tanggungjawab pemberian otorisasi atas surat perintah penggeledahan. Hakim komisaris dapat meniadakan dan memerintahkan untuk membebaskan penangkapan kepada

---

<sup>20</sup> Naskah Akademik RUU tentang Hukum Acara Pidana Tahun 2008, hlm. 2.

tersangka secara sewenang-wenang. Sehingga hakim komisaris dapat melindungi kebebasan individu pada tahap persidangan; (5) adanya *Simplify indictment* (penyerdehanaan dakwaan) surat dakwaan yang ringkas, terfokus, surat dakwaan yang diteliti terutama persoalan apakah dakwaan akan bertanggungjawab sesuai dakwaannya; (6) adanya *Promote adversarial trial procedures*. Memperkenalkan *adversarial* khususnya pada tahap persidangan. Adanya kesempatan untuk memberikan pertanyaan dari pihak jaksa dan penasehat hukum, dan kesempatan untuk menghadirkan saksi untuk memperkuat dan memperjelas dakwaan. Peran pengadilan menentukan pencarian fakta secara aktif; (7) RUU KUHAP memperluas alat bukti, yakni bukti elektronik dan barang bukti *Physical evidence*, bertujuan untuk mempermudah dengan cara meninggalkan segala fleksibilitas bagi jaksa dan penasehat hukum, dengan menampilkan alat bukti baru yang potensial di pengadilan. Terhadap alat bukti atas kejahatan transnasional, alat bukti yang diperoleh di luar negeri, dianggap sebagai alat bukti yang sah, jika diperoleh secara sah, berdasarkan hukum di negara hukum tersebut, dengan tidak melanggar konstitusi, hukum dan perjanjian kerjasama Indonesia; (8) adanya *Case dismissal, guilty pleas, and cooperating dependants*. Adanya kemungkinan penghentian kasus-kasus yang tidak berdasarkan kepentingan umum, biasanya semua kasus pidana, bahkan tuntutan pidana yang kecil selalu idserahkan pada pengadilan. Terutama adanya perdamaian antara pelaku dan korban, perhatian pada adanya pengurangan hukuman, pengakuan bersalah dari terdakwa. Tetapi dalam hal tertentu hakim dapat membatalkan atau menarik putusannya. Terdakwa tidak secara otomatis menjadi saksi mahkota, kesemuanya di bawah kontrol jaksa; (9) Adanya Rights of Victims. Dengan memperkuat hak korban dengan adanya tuntutan perdata yang paralel dengan pidana, untuk menerima ganti rugi. Karenanya RUU KUHAP menentukan keputusan pidana secara final atas tuntutan perdata yang memiliki paralitas dengan perkara pidana.<sup>21</sup>

Hukum acara pidana mendatang, telah memenuhi prinsip-prinsip universal, karenanya pembaruan hukum pidana, menunjukkan kemajuan suatu bangsa, dalam memberikan perjuangan keadilan. Karena sejatinya pencarian keadilan yang semakin mudah, cepat dan berdaya guna memberikan kepuasan masyarakat, menopang prinsip negara hukum modern. Mengacu pada RUU KUHAP, maka terdapat setidaknya terdapat 11

---

<sup>21</sup> Indriyanto Seno Adji. *KUHAP dalam Prospektif*, (Jakarta: Diadit Media, 2011), hlm. 18-22.

(sebelas) isu krusial yang menjadi point penting dalam pembaharuan, yakni: (1) Penegasan Asas Legalitas; (2) Hubungan Penyidik dan Penuntut Umum; (3) Penahanan; (4) Penyadapan; (5) Sistem Penuntutan dan penyelesaian perkara diluar Pengadilan; (6) Hakim Komisaris; (7) Prosedur persidangan yang mengarah ke Adversarial; (8) Upayah hukum; (9) Perkenalan *plea bargaining*; (10) Saksi mahkota (*Kroon Getuige: Crown Witness*); dan, (11) Alat-alat bukti.

*Pertama*, tentang Asas Legalitas. Asas legalitas dalam hukum acara pidana berlainan dengan asas legalitas dalam hukum pidana materiil yang bertumpu pada Pasal 1 ayat (1) KUHAP yang berbunyi: “Tiada suatu perbuatan (*feit*) yang dapat dipidana selain berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang ada sebelumnya”. KUHP Indonesia (termasuk rancangan) sama dengan KUHP Belanda dipakai istilah *wettelijk strafbepaling* (undang-undang pidana). Berarti, suatu peraturan yang lebih rendah dari undang-undang dalam arti formil, seperti Peraturan Pemerintah dan Perda dapat memuat rumusan delik dan sanksi pidana, sama dengan Belanda yang meliputi undang-undang, dekrit raja dan peraturan *gemeente*.<sup>22</sup>

Adapun dalam hukum acara pidana dipakai istilah undang-undang (*wet*), sehingga hanya dengan undang-undang suatu pembatasan hak asasi manusia seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan dapat dilakukan.<sup>23</sup> Penegasan ini diperlukan, mengingat hakikat hukum acara pidana disamping pembuktian, adalah dalam rangka melindungi hak asasi manusia. Berbagai prosedur yang ditentukan dalam KUHAP, sejatinya adalah tindakan-tindakan negara yang membatasi hak asasi manusia, namun sekaligus melindungi hak asasi manusia itu sendiri. Itulah sebabnya, pembatasan ini hanya dapat dituangkan dalam Undang-Undang, bukan jenis peraturan dibawahnya. Prinsip yang demikian adalah konstitusional, karena diamanatkan langsung oleh Pasal 28 J UUD NRI 1945 yang menentukan: “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis”.

---

<sup>22</sup> Naskah Akademik RUU tentang Hukum Acara Pidana Tahun 2008, *Op.Cit.*, hlm. 10

<sup>23</sup> Andi Hamzah. *Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Edisi Kedua), (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 10.

*Kedua*, Hubungan Penyidik dan Penuntut Umum. Salah satu isu krusial yang mengemuka dan diperdebatkan dalam RUU KUHAP adalah berkenaan dengan tahapan penyelidikan dan penyidikan. Dua proses ini dianggap terlalu panjang, dan tidak jarang menimbulkan ketidakadilan prosedural. Tahapan penyelidikan dan penyidikan seolah menjadi proses bertele-tele yang disamping membuat suatu proses menjadi semakin panjang, juga tidak jarang menjadi tahapan yang rentan akan praktik-praktik penyalahgunaan kewenangan, sehingga dibutuhkan penyederhanaan demi mempersingkat tahapan dan efisiensi. Dalam praktek sekarang ini terjadi berkas bolak-balik antara penyidik dan penuntut umum yang sebagian (dalam jumlah besar) tidak lagi muncul ke pengadilan, hal ini menurut Oemar Seno Adji dalam beberapa kali kesempatan, "sanga merugikan pencari keadilan". Ada P 19 yaitu pengembalian berkas ke penyidik untuk dilengkapi (yang sebagian tercecceh tidak tahu rimbanya), ada P 21 yang menyatakan bahwa berkas perkara sudah lengkap, yang membebaskan penyidik dari urusan berkas itu selanjutnya. Demikian, sehingga dalam Rancangan, pada saat penyidikan dimulai dan diberitahukan kepada penuntut umum, penuntut umum sudah memberi petunjuk, bukan ketika berkas sudah selesai disusun oleh penyidik. Petunjuk pun tidak perlu tertulis, boleh secara lisan, SMS, telepon, e-mail. Di Prancis ada jaksa yang piket menunggu telepon dari penyidik dimulainya penyidikan dan langsung memberi petunjuk. Oleh karena itu dalam PP pelaksanaan KUHAP akan ditunjuk jaksa zona yang akan memberi petunjuk perkara yang terjadi di zonanya, sama dengan di Belanda. Jadi, lebih memudahkan penyidik menghubungi Jaksa zona yang wilayahnya (bukan kantornya) per kecamatan (Polsek).<sup>24</sup>

*Ketiga*, tentang Penahanan. Dalam RUU KUHAP, kewenangan penahanan tetap menjadi kewenangan dari penyidik, penuntut umum, dan hakim. Akan tetapi terdapat beberapa perubahan, dengan memperhatikan perkembangan hukum internasional, yang meletakkan hak asasi manusia sebagai bagian yang perlu mendapatkan perhatian, yakni dengan menentukan batas waktu masa penahanan tidak boleh melebihi 5 X 24 jam. Untuk kepentingan pemeriksaan pada tahap penyidikan, hakim komisaris atas permintaan penyidik melalui penuntut umum berwenang memberikan persetujuan perpanjangan penahanan terhadap tersangka. Dengan alasan

---

<sup>24</sup> Naskah Akademik RUU tentang Hukum Acara Pidana Tahun 2008, *Op.Cit.*, hlm. 11-12.



komunikasi di Indonesia sangat sulit, ribuan pulau-pulau, sehingga ketentuan dua kali dua puluh empat jam itu sangat sulit dipenuhi sehingga diterobas oleh Tim dengan mematok lima hari penahanan oleh penyidik. Pakar Amerika Serikat berpendapat, bahwa pengecualian lima hari itu mestinya hanya untuk pulau-pulau atau daerah terpencil tidak untuk kota besar seperti Jakarta. Sangat sulit untuk menentukan daerah mana yang boleh dilakukan penahanan sampai lima hari dan daerah mana hanya boleh dilakukan penahanan hanya dua kali dua puluh empat jam sesuai dengan *Covenant*. Oleh karena itu disamakan saja untuk seluruh Indonesia lamanya penahanan paling lama lima hari oleh penyidik. Untuk menghindari tuduhan pelanggaran terhadap *covenant*, waktu yang tiga hari sesudah dilewati dua kali dua puluh empat jam hendaknya diberitahu penuntut umum.<sup>25</sup>

*Keempat*, tentang Penyadapan. Penyadapan adalah salah satu metode dalam mengungkap kejahatan. Akan tetapi penyadapan merupakan metode moderen, yang tidak dikenal dalam KUHAP sebelumnya. Hal ini dapat dengan mudah dimengerti, karena metode ini tergolong *high technology*, sedangkan KUHAP yang lama lahir dalam suasana yang masih klasik dan teknologipun belum semaju saat ini. Penyadapan dalam praktiknya tak bisa dipungkiri sangat berguna sebagai salah satu cara mengungkap kejahatan. Penyadapan menjadi alternatif jitu dalam investigasi kriminal seiring dengan perkembangan modus kejahatan, termasuk kejahatan yang sangat serius. Dan untuk kejahatan yang serius, penyadapan dipandang sebagai alat pencegahan dan pendeteksi kejahatan. Namun, disisi lain penyadapan tetap menjadi kontroversial karena dianggap sebagai invasi negara atas hak-hak privasi warga negaranya, yaitu mencakup privasi atas kehidupan pribadi, kehidupan keluarga maupun korespondensinya. Penyadapan sebagai alat pencegah dan pendeteksi kejahatan juga memiliki kecenderungan yang berbahaya bagi Hak Asasi Manusia (HAM) dan rentan disalahgunakan, yaitu bila berada pada hukum yang tidak tepat (karena lemahnya pengaturan), tangan yang salah (karena tiada kontrol), dan terlebih lagi bila aturan hukumnya tidak sesuai dengan prinsip – prinsip HAM.<sup>26</sup>

Akan tetapi tentang penyadapan sebenarnya telah dikenal dalam berbagai Undang-Undang, antara lain: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropik; Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Supriyadi Widodo Eddyono, Mengurai Pengaturan Penyadapan Dalam Rancangan KUHAP, (Media Hukum Dan Keadilan Teropong: Volume 1, Agustus 2014), hlm. 23.

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi; Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat; Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik; Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara; Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial; Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, menjadi Undang-Undang; Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi; Peraturan Menteri Informasi dan komunikasi Nomor 11 Tahun 2006 tentang Teknis Penyadapan Terhadap Informasi; Peraturan Menteri Informasi dan Komunikasi Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perekaman Informasi untuk Pertahanan dan Keamanan Negara; Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penyadapan Pada Pusat Pemantauan Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan, Standar Operasional Prosedur Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK).

*Kelima*, tentang Sistem Penuntutan dan penyelesaian perkara diluar Pengadilan. Ketentuan berkenaan dengan Penyelesaian di perkara diluar pengadilan, telah dituangkan dalam Pasal 42 ayat (2) sampai dengan ayat (5) RUU KUHAP, yang mengatur Penuntut Umum berwenang demi kepentingan umum dan/atau alasan tertentu menghentikan penuntut baik dengan syarat maupun tanpa syarat. Adapun syarat-syarat penyelesaian di luar pengadilan adalah sebagai berikut: (1) Tindak pidana yang dilakukan bersifat ringan; (2) Tindak pidana yang dilakukan diancam dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun; (3) Tindak pidana yang dilakukan hanya diancam dengan pidana denda; (4) Umur tersangka pada waktu melakukan tindak pidana di atas tujuh puluh tahun; dan, (5) kerugian sudah diganti.

Jika melihat dari sejarahnya, upaya alternative penyelesaian perkara pidana ini sudah jauh diberlakukan sebelum Indonesia merdeka, tepatnya pada masa kolonial Belanda. Proses yang dilakukan dikenal dengan

*Afdoening Buiten Process* (Penyelesaian perkara di luar pengadilan). Di dalam KUHP, penyelesaian di luar pengadilan diatur di dalam Pasal 82 KUHP yang disebut dengan *Afkoop*, yang menyatakan, bahwa kewenangan menuntut pelanggaran yang diancam dengan pidana denda saja menjadi hapus, kalau dengan sukarela dibayar maksimum denda dan biaya-biaya yang telah dikeluarkan kalau penuntutan telah dimulai. Oleh Jan Remmelink, *Afkoop* tersebut disebut juga dengan *compositie*.<sup>27</sup>

Kendatipun tetap diakomodasi dalam hukum acara pidana, namun *afdoening buiten process* tidak serumit "Permohonan Penyitaan, Perampasan dan Pengembalian Aset". *Afdoening buiten process* memiliki dua bentuk, yaitu *submissie* dan *compositie*. Pada *submissie*, jika terdakwa dan jaksa penuntut umum memaparkan persoalan kepada hakim karena sulitnya pembuktian, maka akan diambil keputusan tanpa proses pemeriksaan lebih lanjut. Sedangkan *compositie* dipergunakan oleh jaksa penuntut umum. Di sini terdakwa dapat mencegah atau menghentikan proses penuntutan dengan cara membayar sejumlah uang tertentu.<sup>28</sup>

Tindak pidana bersifat ringan misalnya, menipu (Pasal 378 KUHP) yang ancaman pidananya maksimum empat tahun penjara. Dalam hal ini dapat saja pelaku membayar sebesar 10 (sepuluh) juta rupiah untuk membayar biaya rumah sakit kepada korban. Dengan demikian, korban pun mendapat kembali uangnya. Dari pada penipu ini masuk penjara dan uang tidak kembali. Penyelesaian seperti ini termasuk peradilan restoratif (*restorative justice*), adanya perdamaian antara korban dan pelaku. Hukum Islam mengenal *restorative justice* bahkan sampai delik berat seperti pembunuhan yang disebut diat. Akan tetapi ada perbedaan karena penyelesaian di luar pengadilan (*Afdoening buiten process*) hanya untuk delik ringan dan motifnya pun harus ringan.

*Keenam*, tentang Hakim Komisaris. Gagasan hakim komisaris sebagai alternatif pengganti dari lembaga praperadilan muncul kembali pada saat perumusan RUU KUHP tahun 2011 yang dirancang untuk menggantikan KUHP (Undang-Undang No.8 Tahun 1981) yang berlaku sekarang. Pemikiran dibentuknya hakim komisaris tersebut merupakan hasil studi banding ke Belanda, di samping alasan historis, dalam rangka penyusunan

---

<sup>27</sup> Jan Remmelink. *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003), *Op.Cit.*, hlm. 443.

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

RUU KUHAP dengan modifikasi yang disesuaikan dengan perkembangan hukum di Indonesia.<sup>29</sup>

Sebenarnya Hakim Komisaris bukan hal baru, tetapi lebih merupakan revitalisasi praperadilan yang sudah ada dalam KUHAP 1981. Hakim komisaris di dalam Rancangan lain sama sekali dibanding dengan *Rechtercommissaris* di Belanda atau *juge d' instruction* di Perancis atau *Inschuhungsrichtler* dulu di Jerman atau *Giudice Instructtore* dulu di Italia. Hakim komisaris versi Rancangan sama sekali tidak memimpin penyidikan sebagaimana *Rechtercommissaris* Belanda atau *juge d' instruction* di Perancis. Kedua lembaga di Belanda dan Perancis itu bersifat *inquisitoir*, sedangkan kecenderungan dunia sekarang mengarah ke sistem *adversarial*, artinya kedudukan penuntut umum dan terdakwa beserta penasihat hukumnya di pengadilan berimbang. Italia telah menghapus *Giudice Instructtore* (model hakim komisari Perancis dan Belanda) dan menggantikannya dengan lembaga baru yang disebut *giudice per le indagini* (bahasa Indonesia: "hakim pemeriksa pendahuluan"). Jerman pun telah menghapus lembaga *Inschuhungsrichtler* model hakim komisaris Belanda dan Perancis.<sup>30</sup>

Gagasan hakim komisaris, muncul kembali bersamaan dengan pemberlakuan model *restorative justice* dan kearifan lokal. Kesemuanya adalah suatu keinginan untuk tidak mengurangi hak-hak asasi manusia. Maknanya segala hal tentang kekerasan, penyiksaan dalam bentuk apapun (psikis maupun non psikis), tidak diperkenankan. Segala bentuk kekerasan dan penyiksaan, tidak dapat dijadikan pembuktian dalam proses persidangan dan lebih jauh berakibat batal demi hukum. KUHAP sebagai hukum formiil yang moderen, mengikuti berbagai kecenderungan hukum acara pidana di dunia, sebagai landasan dalam sistem peradilan pidana, menjadi dasar dalam praktek, yakni sebagai peraturan hukum yang mengatur, menyelenggarakan, dan mempertahankan eksistensi ketentuan hukum pidana materiil, guna mencari dan menemukan serta mendapatkan kebenaran materiil atau kebenaran yang sesungguhnya. Peraturan hukum yang mengatur bagaimana cara dan proses pengambilan putusan oleh Hakim, serta meliputi peraturan hukum yang mengatur tahap pelaksanaan terhadap putusan hakim yang telah diambil.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Edi Setiadi, *Pembaharuan KUHAP dan Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, (Jurnal Syiar Madani Vol. IV No.2 Juli 2002), hlm. 12

<sup>30</sup> Naskah Akademik RUU tentang Hukum Acara Pidana Tahun 2008, *Op.Cit.*, hlm. 20

<sup>31</sup> Luhut M. Pangaribuan. *Hukum Acara Pidana Suatu Kompilasi Ketentuan-Ketentuan KUHAP Serta Dilengkapi Dengan Hukum Internasional Yang Relevan*. (Jakarta: Djambatan, 2000), hlm. 415.

*Ketujuh*, tentang Prosedur persidangan yang mengarah ke *Adversarial*. Wajah hukum acara pidana mendatang akan mengalami perubahan, meskipun perubahan tidaklah total sifatnya. Karakteristik *Adversarial System* akan mempengaruhi sistem hukum acara pidana Indonesia. Di beberapa negara, Italia, Jepang, telah memperkenalkan sistem ini secara murni, yang semula memakai *System Inquisitoir*, yang berlaku di Indonesia melalui KUHAP.<sup>32</sup>

Dalam rancangan Pasal 137-175 ketentuan prosedur persidangan sudah mengarah keadversarial atau antara penuntut umum dan terdakwa/penasihat hukum lebih berimbang. Dengan demikian, peran aktif hakim untuk memimpin sidang menjadi berkurang. Peranan berita acara juga berkurang oleh karena kedua pihak penuntut umum dan terdakwa/penasihat hukum dapat menambah alat bukti baru di sidang pengadilan yang dapat ditolak oleh hakim, jika segalanya sudah jelas dan terang. Dengan demikian, ada kaitannya dengan tiadanya P-21, sehingga hubungan antara penyidik dan penuntut umum berlangsung terus sampai sidang pengadilan. Adanya keberatan jika penuntut umum menambah sendiri pemeriksaan menjadi tidak beralasan karena pada saat sidang sedang berlangsung penuntut umum dapat menambah alat bukti baru, terutama untuk menyanggah alat bukti baru *a' de charge* yang diajukan terdakwa/penasehat hukum.<sup>33</sup>

Berkas perkara tidak diserahkan kepada hakim, tetapi hanya ada di tangan Penuntut Umum, sedangkan Hakim hanya memegang surat dakwaan dan daftar barang bukti. Karakter hukum acara pidana mendatang, terlihat perberlakuan asas Equal System Evidency Right, dari penuntut umum dan penasehat hukum, sehingga peran aktif hakim menjadi sedikit berkurang. Hak untuk terdakwa/penasehat hukum, meskipun dengan persetujuan hakim, hingga dapat diartikan adanya hubungan antara penyidik dan penuntut umum, sampai dengan proses pengadilan. Wajah baru ini merupakan evaluasi kembali atas kelemahan KUHAP yang ada.<sup>34</sup>

*Kedelapan*, tentang Upayah hukum. Secara prinsip semua perkara lewat Pengadilan Tinggi (banding) baru diajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Jadi, berbeda dengan KUHAP 1981, rancangan membolehkan

---

<sup>32</sup> Syaiful Bakhri. *Sejarah Pembaharuan KUHP & KUHAP*, (Yogyakarta: Total Media bekerjasama dengan P3IH UMJ, 2011), Op.Cit., hlm. 117.

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

<sup>34</sup> Indriyanto Seno Adji. *KUHAP Dalam Prospektif*, (Jakarta: Diadit Media, 2011), hlm. 1-2.

pennohonan banding putusan Iepas dari segala tuntutan hukum, kemudian uapal diajukan kasusi. Harus dicegah Mahkamah Agung berfungsi sebagai "Pengadilan Negeri seluruh Indonesia". Putusan Mahkamah Agung tidak menyungkut fakta atau pembuktian, melainkan menyangkul penerapan hukum. Oleh karena itu, sama dengan beberapa KUHAP negara lain. putusan Mahkamah Agung tidak boleh lebih berat dari pada putusan Pengadilan Tinggi kecuali jika pengadilan yang lebih rendah itu memutus lebih ringan dari pada minimum khusus. Misalnya, pelanggaran berat HAM yang minimum khususnya sepuluh tahun penjara kemudian pengadilan yang lebih rendah dari Mahkamah Agung memutus tiga tahun penjara, berarti salah menerapkan hukum, sehingga Mahkamah Agung memutus sepuluh tahun penjara atau membebaskan terdakwa karena delik yang terbukti bukan pelanggaran berat HAM.<sup>35</sup>

*Kesembilan*, tentang Perkenalan *plea bargaining*. *Plea Bargaining* merupakan mekanisme penanganan perkara di mana antara pihak penuntut umum (jaksa) dan terdakwa/penasehat hukum melakukan negosiasi perihal jenis kejahatan yang akan dikenakan dan ancaman hukuman yang akan dituntut di muka persidangan. Cara ini dalam sistem hukum acara pidana di Amerika Serikat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan sistem penegakan hukum yang berlaku dan merupakan prosedur yang formal dan legal. Di Indonesia sistem demikian tidak dikenal. Apabila terjadi kasus "negosiasi" mengenai jenis kejahatan yang dikenakan maka hal itu akan dianggap sebagai penyimpangan.<sup>36</sup>

*Plea Bargaining System* mulai muncul pada pertengahan abad ke 19 sebagai bentuk perlakuan khusus kepada terdakwa karena ia telah berbuat baik terhadap korban, selain itu kondisi sistem peradilan pidana pada saat itu yang tidak efektif karena banyaknya kasus yang masuk mengakibatkan lamanya jangka waktu penyelesaian suatu perkara. Alasan pokok bagi penuntut umum untuk melakukan *Plea Bargaining* disebabkan oleh dua hal, yang pertama karena beban perkara yang sangat besar sehingga menyulitkan kedudukan penuntut umum untuk bekerja secara efektif mengingat faktor waktu, kedua karena penuntut umum berpendapat bahwa kemungkinan akan berhasilnya penuntutan sangat kecil karena kurangnya bahan pembuktian atau si terdakwa merupakan orang yang dianggap "respectable" dikalangan juri. Sekarang mekanisme *Plea Bargaining* berkembang menjadi

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Naskah Akademik RUU tentang Hukum Acara Pidana Tahun 2008, *Op.Cit.*, hlm. 21

suatu tindakan penuntut umum yang mempengaruhi terdakwa untuk melakukan pengakuan bersalah dan mengenyampingkan haknya untuk diadili dimuka persidangan.<sup>37</sup>

*Plea bargaining* diatur dalam Pasal 199 RUU KUHAP. Terdapat perbedaan antara jalur khusus yang diatur dalam RKUHAP dengan *Plea Bargaining* di Amerika Serikat, salah satu perbedaan mendasarnya adalah, *Plea Bargaining System* di Amerika Serikat dapat diaplikasikan dalam seluruh tindak pidana, mulai dari pelanggaran ringan hingga tindak pidana berat sedangkan dalam RKUHAP dibatasi jalur khusus hanya dapat dilakukan pada tindak pidana yang ancaman pidananya tidak lebih dari 7 tahun penjara. Pembatasan ini sama dengan yang diatur di Italia, Spanyol dan beberapa negara Amerika Latin. Perbedaan lain adalah terdapat perbedaan yang jauh antara tuntutan yang diajukan oleh penuntut umum apabila tertuduh melakukan pengakuan bersalah atau tidak.<sup>38</sup>

*Kesepuluh*, tentang Saksi mahkota (*Kroon Getuige: Crown Witness*). Ketentuan mengenai saksi mahkota dalam RUU KUHAP dapat dikatakan sebagai hal yang baru. dalam Undang-Undang No.8 Tahun 1981, hanya mengatur tentang alat bukti, yang salah satunya adalah saksi, bukan saksi mahkotah. Saksi mahkota berasal dari bahasa Belanda “*kroon getuige*” yang artinya saksi negara yang utama, di mana kehadiran saksi tersebut mutlak diperlukan agar suatu kasus pidana dapat diajukan ke muka sidang pengadilan. Istilah lain dari saksi mahkota adalah *crown witness* atau *star witness* di Inggris atau *material witness* di Amerika Serikat.<sup>39</sup>

Namun dalam Putusan Pengadilan, kita menemukan Putusan Mahkamah Agung yang memberikan definisi mengenai saksi mahkota, melalui Putusan Nomor: 2347/K/Pid.Sus/2011, yaitu : “Saksi yang berasal atau diambil dari salah seorang “tersangka atau terdakwa” lainnya yang bersama-sama melakukan perbuatan pidana,” dan dalam hal mana kepada saksi tersebut diberikan mahkota”. “Adapun mahkota yang diberikan kepada saksi yang berstatus terdakwa tersebut adalah dalam bentuk ditidakan penuntutan terhadap perkaranya atau diberikannya” suatu tuntutan yang

---

<sup>37</sup> Romli Atmasasmita. *Sistem Peradilan Pidana, Prespektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, (Bandung: Binacipta, 1996), hlm. 112.

<sup>38</sup> Stephen C. Thaman. *Comparatice Criminal Procedure A Casebook Approach*, (Durham North California: Carolina Academic Press, 2002) hlm. 21.

<sup>39</sup> Lilik Mulyadi. *Putusan Hakim Dalam Hukum Acara Pidana, Teori, Praktek, Tehnik Penyusunan dan Permasalahannya*. (Bandung: PT. Citra Adytia Bakti, 2007), *Op.Cit.*, hlm. 180.

sangat ringan “apabila perkaranya dilimpahkan ke Pengadilan atau dimaafkan atas kesalahan yang pernah dilakukan”.

Dalam RUU KUHAP, ketentuan tentang Saksi Mahkota diatur dalam Pasal 198, sesuai dengan asas oportunitas juga yang dianut di Indonesia. Tentu hal ini harus disalnpaikan oleh penuntut umum kepada hakim. Penuntut umumlah yang menentukan terdakwa dijadikan saksi mahkota. Salah satu hal yang paling sering tentang saksi mahkota adalah mengartikannya sebagai jika para terdakwa bergantian menjadi saksi atas kawan berbuatya. Justru hal itu dilarang karena berarti diskriminasi. Sebagai saksi dia disumpah, jadi jika dia berbohong dia bersumpah palsu, padahal dia juga terdakwa dalam kasus itu yang jika dia berbohong tidak diancam dengan pidana. Saksi mahkota ialah salah seorang tersangka/terdakwa yang paling ringan perannya dalam delik terorganisasikan yang bersedia mengungkap delik itu, dan untuk "jasanya" itu dia dikeluarkan dari daftar rersangka/terdakwa dan dijadikan saksi. Jika tidak ada peserta (tersangka/terdakwa) yang ringan perannya dan tidak dapat dimaafkan begitu saja, tetap diambil yang paling ringan perannya dan dijadikan saksi kemudian menjadi terdakwa dengan janji oleh penuntut umum akan menuntut pidana yang lebih ringan dari kawan berbuatya yang lain.<sup>40</sup>

*Kesebelas*, tentang Alat-alat bukti. RUU KUHAP memperluas alat bukti, yakni bukti elektronik dan barang bukti *Physical evidence*, bertujuan untuk mempermudah dengan cara meninggalkan segala feksibilitas bagi jaksa dan penasehat hukum, dengan menampilkan alat bukti baru yang potensial di pengadilan. Terhadap alat bukti atas kejahatan transnasioanl, alat bukti yang diperoleh di luar negeri, dianggap sebagai alat bukti yang sah, jika diperoleh dengan cara yang sah, berdasarkan hukum di negara tersebut, dengan tidak melanggar konstitusi, hukum dan perjanjian kerjasama dengan Indonesia.<sup>41</sup>

#### **D. Penutup**

Hukum Pidana, adalah suatu cermin yang terpercaya, dalam perjuangan keadilan dan terpenuhinya hak hak azasi manusia, secara berkelanjutan, dengan model ban berjalan, terus bekerja tanpa henti, untuk

---

<sup>40</sup> Naskah Akademik RUU tentang Hukum Acara Pidana Tahun 2008, *Op.Cit.*, hlm. 26.

<sup>41</sup> Syaiful Bakhri, *Hukum Pidana, Perkembangan Dan Pertumbuhannya*, (Yogyakarta: Total Media bekerjasama dengan P3IH Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2013), *Op.Cit.*, hlm. 281.



menarik roda perjuangan keadilan secara konkrit, yang bertujuan untuk mencapai cita-cita suatu bangsa. Maka Indonesia sebagai negara bekas jajahan bangsa Eropah, terus menerus berinovasi dalam melaksanakan hukum acara pidana khususnya, sehingga bisa dicapai keadilan model bangsa Indonesia yang bercirikan falsafah Pancasila.

Indonesia sebagai salah satu dari negara berkembang, dengan jumlah penduduk kelima terbesar di dunia, dikenal juga sebagai negara yang dihuni oleh masyarakat yang sangat majemuk dan beranekaragam. Kemajemukan dan keanekaragaman tersebut, tercermin dalam kehidupan beragama, suku, ras, adat-istiadat, dan lain sebagainya. Disamping itu, sebagai negara yang luas kita merupakan negara kepulauan yang terdapat tidak kurang 6000 pulau yang berpenduduk, dengan jarak paling jauh dari timur ke barat adalah 3175 mil. (5.110 km), dari utara ke selatan adalah sejauh 173 mil. (1.888 km).<sup>42</sup>

Fakta ini menjadi potret bagaimana tantangan bangsa Indonesia dalam membangun suatu mekanisme hukum pidana formil, yang akan memandu penegakkan hukum pidana materiil. Bangsa Indonesia harus menemukan sendiri hukumnya di dalam jiwa bangsanya sendiri pluralistik itu. Tidak bisa lagi bangsa ini menelan mentah-mentah apa yang datang dari barat. Karena hukum yang datang dari barat itu, jelas lahir dari suatu masyarakat yang tidak semajemuk bangsa Indonesia, sehingga kedudukannya cukuplah sebagai bahan pembandingan, yang akan memperkaya hukum bangsa Indonesia.

Negara Indonesia yang akan dicapai, yakni berdirinya suatu pemerintahan yang adil dan bijaksana, berdasarkan budi perkerti yang luhur bersendi permusyawaratan, yang luas dan karena itulah memberikan hukum di antara manusia, adalah dengan hukuman yang adil serta berbuat baik. Bangsa Indonesia dengan tradisi hukum yang sangat majemuk, dan hidup dalam suasana berhukum dengan variasi dan pengalaman empiris yang panjang, dipengaruhi oleh hukum Hindu, Budha, dan perkembangan penyebaran agama Kristen dan Islam, serta pengaruh kolonial bangsa Eropa. Maka pengalaman sejarah yang dahsyat itu, telah lahir suatu ideologi

---

<sup>42</sup> Syaiful Bakhri. *Sejarah Pembaharuan KUHP & KUHP*, (Yogyakarta: Total Media bekerjasama dengan P3IH UMJ, 2011), Op.Cit., hlm. 121.

besar yakni Pancasila, yang mesti menjadi pencerah, pemandu dalam kehidupan ber hukum masyarakat Indonesia.<sup>43</sup>

Pembangunan hukum pidana formil haruslah mengacu pada fakta keanekaragaman bangsa Indonesia, yang di dalamnya hidup masyarakat dengan segala perbedaannya, namun diikat oleh satu semboyan Bhineka Tunggal Ika yang berarti berbeda-beda tapi tetap satu. Dengan demikian, lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, menandakan selesainya agenda dekolonisasi dalam pembaharuan KUHAP. Tetapi watak hukum dalam sistem peradilan pidana sangat sedikit perubahannya. Karena itulah diperlukan, agenda yang diusung oleh bangsa Indonesia adalah melakukan pembaharuan KUHAP dengan semangat Bineka Tunggal Ika. Semangat ini dilakukan dengan menyeleraskan norma hukum pidana formil, dengan kenyataan sosial bangsa Indonesia yang di dalamnya hidup berbagai suku, ras, agama, dan adat istiadat, Sehingga sangat mendapatkan perhatian kaedah hukum acara pidana bercorak ke bhinekaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adji, Oemar Seno. *KUHAP Sekarang*. (Jakarta: Erlangga, 1984).
- Adji, Indriyanto Seno. *KUHAP dalam Prospektif*, (Jakarta: Diadit Media, 2011).
- Romli Atmasasmita. *Sistem Peradilan Pidana, Prespektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, (Bandung: Binacipta, 1996).
- Bakhri, Syaiful, *Sejarah Pembaharuan KUHP & KUHAP*, (Yogyakarta: Total Media berkerjasama dengan P3IH UMJ, 2011).
- , *Hukum Pidana, Perkembangan Dan Pertumbuhannya*, (Yogyakarta: Total Media bekerjasama dengan P3IH Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2013).
- , *Dinamika Hukum Pembuktian Dalam Capaian Keadilan*. (Depok: RajaGrafindo Persada, 2018)
- , *Konstelasi Filsafat Ilmu Dan Islam (Edisi Revisi)*, (Tangerang Selatan: UM Jakarta Press, 2018)
- Bemmelen, JM. Van, *Hukum Pidana 3, Bagian Khusus Delik-Delik Khusus*. (Bandung: Bina Cipta, 1986).

---

<sup>43</sup> Syaiful Bakhri, *Konstelasi Filsafat Ilmu Dan Islam (Edisi Revisi)*, (Tangerang Selatan: UM Jakarta Press, 2018), hlm. 132.

- Mohammad Fajrul Falaakh, (Penyunting). *Akar-Akar Mafia Peradilan Di Indonesia, Masalah Akuntabilitas Penegak Hukum*. (Jakarta: Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia).
- Hamzah, Andi. *Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Edisi Kedua), (Jakarta: Sinar Grafika, 2014)
- Mulyadi, Lilik, *Eksistensi Hukum Pidana Adat DI Indonesia: Pengkajian Asas, Norma, Teori, Praktik dan Prosedurnya*. (Jurnal Hukum Dan Peradilan, Vol.2, No. 2, Juli 2013).
- , *Putusan Hakim Dalam Hukum Acara Pidana, Teori, Praktek, Tehnik Penyusunan dan Permasalahannya*. (Bandung: PT. Citra Adytia Bakti, 2007).
- Naskah Akademik RUU tentang Hukum Acara Pidana Tahun 2008.
- Pangaribuan, Luhut M. *Hukum Acara Pidana Suatu Kompilasi Ketentuan-Ketentuan KUHAP Serta Dilengkapi Dengan Hukum Internasional Yang Relevan*. (Jakarta: Djembatan, 2000)
- Remmelink, Jan, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003).
- Soesilo, R. *Hukum Atjara Pidana (Tugas Kepolisian Sebagai Djaksa Pembantu)*, (Bogor: Politea, 1964).
- Stephen C. Thaman. *Comparatice Criminal Procedure A Casebook Approach*, (Durham North California: Carolina Academic Press, 2002).
- Tresna, R, *Komentar HIR*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1972).
- Wignyosoebroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial Kehukum Nasional*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995).
- Eddyono, Supriyadi Widodo. *Mengurai Pengaturan Penyadapan Dalam Rancangan KUHAP*, (Media Hukum Dan Keadilan Teropong: Volume 1, Agustus 2014)
- Setiadi, Edi. *Pembaharuan KUHAP dan Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, (Jurnal Syiar Madani Vol. IV No.2 Juli 2002)

## TANTANGAN PENDIDIKAN TINGGI DI INDONESIA DALAM ERA GLOBALISASI DAN DIGITAL

Prof. Dr. Zainal Arifin Hoesein, SH. MH.

### A. Pendahuluan

Keberadaan perguruan tinggi sebagai *centre of excellence* untuk mencetak sumberdaya manusia yang handal yang memiliki kualifikasi sebagai *human resource university*, dan sekaligus sebagai *research university* menjadi urgen, dan strategis. Oleh karena itu, sebagai arena akademik untuk mendidik dan meningkatkan kapasitas intelektual (*intellectual capacity*) akademisi dan praktisi di bidangnya, tidak saja yang berkeahlian dan professional dalam mengkaji dan menemukan solusi masalah-masalah soaial dan pembangunan, tetapi juga responsif terhadap perkembangan ilmu dan teknologi, atau berke-trampilan di bidang penelitian dan pengembangan keilmuan, tetapi juga memiliki karakter akademik yang dilandasi etika dan moral yang baik.<sup>1</sup> Secara nasional telah ditetapkan visi pembangunan nasional tahun 2005–2025, yakni: Indonesia Yang Mandiri, Maju, Adil Dan Makmur. Visi pembangunan nasional tersebut dirumuskan menjadi pernyataan yang dapat diukur untuk dapat mengetahui tingkat kemandirian, kemajuan, keadilan dan kemakmuran yang ingin dicapai. Dalam perspektif pendidikan tinggi Indonesia, maka rumusan pembangunan nasional tersebut diterjemahkan kedalam visi nasional pendidikan tinggi yaitu, “Terwujudnya pendidikan tinggi yang bermutu serta kemampuan iptek dan inovasi untuk mendukung daya saing bangsa”.

Oleh karena itu, niat luhur yang dirumuskan dalam visi pendidikan tinggi, secara implementatif perlu dituangkan dalam credo kerja berupa program-program yang diarahkan pada terbentuknya lingkungan perguruan tinggi yang ilmiah dalam suasana demokratis dan dinamis, dengan ciri; a) menjunjung tinggi nilai moral yakni kehidupan perguruan tinggi memberikan ciri sebagai lingkungan yang setiap warganya berusaha sekuat tenaga menerapkan budi pekerti luhur dalam tatanan hidupnya dan dengan

---

<sup>1</sup> J. Delors et.al., *LEARNING: The Treasure Within, Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty First Century*, Paris UNESCO (1996), p. 131. Secara ringkas dinyatakan bahwa, “*Nowhere is the universities’ responsibility for the development of the society as a whole more acute than in developing countries, where research done in institutions of higher learning plays a pivotale role in providing the basis for development programmes, policy formulation and the training of middle – and higher-level human resources*”

sekuat tenaga pula berusaha menjauhkan diri dari perbuatan tercela; b) menjunjung tinggi nilai intelektualitas, yakni kehidupan perguruan tinggi memberikan ciri sebagai lingkungan yang setiap warganya berusaha sekuat tenaga menerapkan kebiasaan dan budaya kecendekiawanan, budaya intelektual yang mampu menerima, memahami dan mengembangkan ilmu pengetahuan sebagai warisan sejarah dan kekayaan peradaban manusia yang universal; dan c) menjunjung tinggi nilai profesionalitas, yakni kehidupan perguruan tinggi memberikan ciri sebagai lingkungan yang siap berusaha sekuat tenaga melatih diri menurut kaidah-kaidah kerja yang dituntut oleh profesi yang dipilihnya. Dalam perspektif ini setiap perguruan tinggi ikut bertanggungjawab untuk menghasilkan lulusan yang bermutu, unggul, produktif dan menghasilkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bermanfaat bagi masyarakat dalam kerangka tercapainya masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, dan sejahtera.

Di antara faktor yang mendorong terjadinya globalisasi menurut Scott P,<sup>2</sup> pertama, hakikat manusia sebagai homo sosial; kedua, kebutuhan ekonomi, dan ketiga, tersedianya sarana komunikasi dan transportasi modern. Ketiga faktor tersebut berkaitan erat satu sama lain dan mendorong terbentuknya berbagai wadah kerja sama regional dan global, terutama dalam bidang ekonomi, seperti ASEAN (*Association of South-East Asian Nations*), AFTA (*Asian Free Trade Area*), dan WTO (*World Trades Organization*). Globalisasi menyebabkan persaingan dalam bidang ekonomi semakin keras dan ketat, tetapi selalu berada dalam ruang lingkup kerja sama. Istilah yang semakin populer ialah "bersaing dengan" (*compete with*), yang mengimplikasikan adanya kerja sama, dan bukan "bersaing terhadap" (*compete against*) yang mengimplikasikan persaingan bebas seperti yang terjadi pada beberapa dekade terdahulu pada abad ke-20. Dalam persaingan itu kemenangan akan ditentukan, terutama oleh mutu Sumber Daya Manusia (SDM). Perubahan mendasar yang ditimbulkan oleh globalisasi ialah keterbukaan, yang mengimplikasikan demokrasi dan kebebasan, baik dalam diri individu maupun masyarakat serta pengelolaan negara dan bangsa. Apabila manusia menutup dirinya, pergaulannya akan terbatas dan pengalaman solidaritas sosialnya sulit berkembang. Demikian juga halnya dengan bangsa dan negara. Kemajuan tidak akan tercapai, apabila suatu negara tidak membuka dirinya terhadap bangsa-bangsa lain

---

<sup>2</sup> Scott, P. (Ed.). *The Globalization of Higher Education*. Buckingham: Open University Press. 1988, p. 13

dalam pergaulan internasional. Era globalisasi akan ditandai dengan persaingan ekonomi secara hebat berbarengan dengan terjadinya revolusi teknologi informasi, teknologi komunikasi, dan teknologi industri. Persaingan ini masih dikuasai oleh tiga raksasa ekonomi yaitu Jepang dari kawasan Asia, Uni Eropa dan Amerika.

Tantangan besar yang dihadapi dunia pendidikan tinggi dalam era globalisasi yang menghilangkan sekat-sekat kewilayahan dan primordialisme, diantaranya adalah tingkat persaingan dalam era globalisasi ini cukup tinggi dan ketat, sehingga ketidak siapan perguruan tinggi dalam menghadapi era persaingan ini akan berakibat runtuhnya kredibilitas lembaga pendidikan tinggi tersebut dan digantikan oleh perguruan tinggi yang memiliki kesiapan baik segi infra stuktur maupun mutu penyelenggaraan pendidikannya. Oleh karena itu, membuka diri untuk kerjasama dengan perguruan tinggi lainnya adalah sebuah keniscayaan dalam meningkatkan mutu penyelenggaraan pendidikan tinggi.

## **B. Pendidikan dan Peradaban dalam Era globalisasi**

Secara historis setiap perubahan masyarakat atau bangsa menuju peradaban yang lebih unggul, tidak terlepas dari perubahan peran (*role changing*) anggota masyarakat yang bersangkutan. Peran dan perubahan merupakan suatu kondisi yang direncanakan melalui berbagai aktifitas baik yang terstruktur maupun yang alamiah. Sebab perubahan merupakan sunatullah, dan perubahan akan dapat diprediksi arahnya jika perubahan itu diniati dan direncanakan secara sistematis, berkesinambungan dan terorganisir.<sup>3</sup> Pada umumnya setiap perubahan dapat dilakukan dan berjalan, jika didukung oleh ketersediaan sumber daya manusia yang berkualitas, memiliki integritas terhadap masa depan masyarakat dan lingkungannya. Sumber daya manusia yang demikian merupakan *the real change leader* yang mampu menangkap makna dan arah perubahan, serta mengorganisasikan segala potensi yang tersedia dalam rangka mendorong dan bahkan menciptakan perubahan-perubahan yang diperlukan dalam proses pertumbuhan dan perkembangan masyarakat lingkungannya.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Yehezkel Dror, *Law and Social Change*, dalam Vilhelm Aubert (Editors), *Sociology of Law*, (Penguin Books, 625 Madison Avenue, New York, 1977), pag. 91 - 92

<sup>4</sup> Deliar Noer, *Partisipasi Dalam Pembangunan*, (Kuala Lumpur: Angkatan Belia Islam Malaysia, 1977), hal.55.

Salah satu pendekatan yang memiliki pengaruh kuat untuk menciptakan SDM berkualitas, adalah melalui jalur pendidikan. Hal ini dikarenakan pendidikan merupakan *wahana (a tool)* dimana kualitas sumber daya manusia dibentuk, dilahirkan dan dikembangkan. Pada hakikatnya kualitas sumber daya manusia suatu bangsa merupakan cermin kualitas pendidikan, sebab krisis suatu bangsa bahkan krisis kemanusiaan, pada hakekatnya adalah krisis dunia pendidikan. Dengan demikian, setiap langkah perubahan yang terencana tidak terlepas dari arah yang dikehendaki oleh dunia pendidikan.<sup>5</sup>

Dalam negara yang berperadaban, maka lembaga pendidikan mendapat perhatian dan posisi yang cukup tinggi dari para pengambil keputusan dan masyarakat. Mereka berkeyakinan bahwa setiap kemajuan yang berperadaban tidak mungkin dicapai, jika tenaga penggerak tidak terdidik, terlatih dan memiliki integritas. Lembaga pendidikan bagi negara yang berperadaban, dijadikan sebagai pusat perubahan dan kemajuan peradaban. Dalam hubungan ini, maka dunia pendidikan merupakan pertarungan antara kemajuan dan kehancuran suatu peradaban, sehingga jika dunia pendidikan tidak mampu memelihara dan mengembangkan suatu peradaban, maka dengan sendirinya peradaban dimaksud akan kalah dan hancur. Oleh karena itu, dunia pendidikan memiliki posisi, peran dan fungsi strategis dalam mengembangkan peradaban manusia. Realitas menggambarkan bahwa kualitas sumber daya manusia di Indonesia masih belum berimbang antara potensi diri dengan potensi alam yang tersedia. Ketidakseimbangan potensi SDM dengan sumber daya alam yang tersedia, berakibat pada rendahnya produktifitas masyarakat yang berdampak pada kualitas hidup atau tingkat kesejahteraan masyarakat.<sup>6</sup>

Secara teoritis, pembangunan adalah suatu upaya perubahan yang direncanakan oleh suatu agen perubahan (*agent of change*) tertentu.<sup>7</sup> Di negara-negara berkembang, umumnya pemerintah menjadi agen utama baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan maupun dalam pemantauan hasil-hasil pembangunan. Umumnya negeri-negeri bekas jajahan yang merdeka sesudah berakhirnya Perang Dunia II menggunakan Paradigma Modernisasi sebagai paradigma dalam membangun negeri mereka. Menurut paradigma

---

<sup>5</sup> Muhammad Uthman El-Muhammady, *Peradaban dalam Islam*, (Pustaka Aman Press SDN. BHD, Kelantan, Malaysia, 1976), hal. 226

<sup>6</sup> Deliar Noer, *Partisipasi Dalam Pembangunan*, Kuala Lumpur: Angkatan Belia Islam Malaysia, 1977, hal.55.

<sup>7</sup> Sudjatmoko, Sudjatmoko, , *Pembangunan dan Kebebasan*, Jakarta: LP3ES, 1984. hal. 9

ini, pembangunan adalah suatu usaha progresif dengan melakukan transformasi total dari masyarakat agraris-tradisional menuju masyarakat modern-industrial dengan melewati tahap masyarakat transisi.<sup>8</sup> Dalam upaya transformasi total menuju masyarakat modern-industrial terjadi perubahan-perubahan yang mendasar baik pada tingkat individu, kelompok sosial, pranata sosial maupun pada susunan kemasyarakatan secara keseluruhan. Perubahan pada keempat tingkat analisa ini kadang-kadang berjalan secara serasi sehingga terjadi perubahan yang teratur dan berkesinambungan (*orderly sustainable change*) tetapi lebih sering yang terjadi adalah sebaliknya. Karena itu, suatu usaha rekayasa sosial yang bertanggung jawab memerlukan kehati-hatian perencanaan yang sangat tinggi. Walaupun demikian, karena jalinan keterkaitan antara perubahan pada tingkat individu dengan perubahan pada tingkat kelembagaan dan perubahan kemasyarakatan (*society change*) itu demikian rumit, tingkat kehati-hatian perencanaan yang sebaik apapun tidak akan dapat mengantisipasi semua kemungkinan yang dapat terjadi.<sup>9</sup>

Keseluruhan proses perubahan yang direncanakan pada dasarnya merupakan upaya untuk mewujudkan kawasan dan masyarakat lingkungannya yang modern yang dilakukan melalui rekayasa sosial yang dibantu dengan teknologi. Karena itu, teknologi tidak terbatas pada teknologi peralatan/mesin saja, tetapi juga meliputi teknologi sosial yang mampu menciptakan "*the main driving forces of modernization process*".<sup>10</sup> Dalam kaitan ini, proses modernisasi adalah suatu proses transformasi total dari masyarakat agraris-tradisional menuju masyarakat modern-industrial dengan menggunakan peralatan mutakhir hasil ilmu pengetahuan dan teknologi. Dalam kaitan ini diidentifikasi adanya sepuluh tantangan di abad 21 yaitu 1. kecepatan (*speed*), 2. kenyamanan (*convenience*), 3. gelombang generasi (*age wave*), 4. pilihan (*choice*), 5. ragam gaya hidup (*life style*) 6. kompetisi harga (*discounting*), 7. ertambahan nilai (*value added*) 8. pelayanan pelanggan (*customer service*), 9. teknologi sebagai andalan (*techno age*), 10. jaminan mutu (*quality control*).<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Wolfgang Friedman, *Law in a Changing Society*, (Penguin Books, First Published by Stevens & Sons, 1972) p. 31

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> J.H. Schoorl, *Modernisasi - Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-Negara Sedang Berkembang*, terjemahan dari "*Sociologie Der Modernisering*", (PT. Gramedia, Jakarta, 1980), hal. 4-5. Bandingkan Earl Rubington and Martin S. Weinberg, *The Study Of Social Problems*, (Oxford University Press, New York, 1989), p. 15 -20

<sup>11</sup> Scot P., *op.cit*, p. 21



## **C. Peran Perguruan Tinggi dalam Mengembangkan Peradaban di Era Globalisasi**

### *1. Pendidikan Tinggi: Tuntutan Mutu*

Perkembangan teknologi informasi membawa kecenderungan kepada pola hubungan manusia dari pola hubungan humanis ke arah pola mekanis.<sup>12</sup> Komunikasi melalui pola/model mekanis menghendaki hitungan efisiensi dan efektifitas, sehingga setiap tindakan memerlukan perhitungan yang matang dan seimbang baik segi modal, target, proses dan keuntungan yang akan diraih. Jika kecenderungan ini tidak diimbangi oleh etika dan moral atau keseimbangan pola hubungan humanis dan pola hubungan mekanis, akan melahirkan SDM yang cerdas/rasional tetapi miskin moral. Kecenderungan ini merupakan tantangan berat bagi dunia pendidikan formal, sebab media dengan berbagai teknologi audio visual juga merupakan media pendidikan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari fenomena kecenderungan kejahatan yang berkembang saat ini yang secara tidak langsung merupakan pengaruh dan dampak dari pendidikan melalui teknologi informasi.

Oleh karena itu, kecenderungan perubahan social melalui kemasakan teknologi informasi memerlukan SDM yang cerdas, tetapi juga yang mampu mengendalikan dan memanfaatkan teknologi informasi tersebut untuk kemaslahatan ummat. Hal ini berarti kualitas SDM yang diharapkan mampu mencipta dan mengembangkan berbagai teknologi adalah SDM yang cerdas, bermoral (berakhlak), bertanggung jawab dan memiliki keberpihakan sosial (integritas). Sebab jika kecenderungan perubahan dan perkembangan dunia tersebut, tidak diimbangi oleh SDM yang berkualitas, maka masyarakat dan bangsa yang bersangkutan menjadi bangsa yang tergantung, tidak memiliki posisi dan peran. Bahkan menjadi parasit bangsa lainnya. Secara mikro, fenomena tersebut akan menggambarkan pribadi yang lemah dan menjadi parasit masyarakat lingkungannya. Pengembangan mutu SDM memiliki relevansi dengan mutu pendidikan. Nilai keterkaitannya terletak pada posisi dan peran pendidikan (kelembagaan) dalam mengolah dan mengarahkan input menjadi out-put yang dikehendaki. Kecenderungan perkembangan dunia mengisyaratkan adanya tingkat persaingan yang ketat, sehingga peluang yang tersedia hanya akan dapat dimanfaatkan oleh mereka yang

---

<sup>12</sup> Dragan Milovanovic, *A Primer in The Sociology of Law*, Edisi ke-2, Harrow and Heston Publishers, 1994, . P 57.

mampu menangkap dan siap memanfaatkan. Kecenderungan-kecenderungan yang terjadi baik oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi terutama teknologi informasi, sosial budaya maupun politik, mengharuskan setiap individu dan institusi untuk mempersiapkan diri. Persiapan dalam mengantisipasi kecenderungan perubahan tersebut, salah satu kuncinya adalah melalui lembaga pendidikan tinggi.

Posisi pendidikan tinggi di satu pihak banyak ditentukan oleh SDM, kurikulum, metode, sarana dan prasarana, dan di pihak lain oleh manager lembaga pendidikan, baik berupa institusi tertentu maupun pemerintah. Ketiga komponen tersebut memiliki posisi dan otoritas yang berbeda, tetapi tetap memiliki keterkaitan atau titik dan garis singgung baik segi nilai (ideologis), maupun segi manajerial.<sup>13</sup> Jika ketiga komponen itu tidak mampu menciptakan keterkaitan dalam suatu proses penyelenggaraan pendidikan, maka dengan sendirinya pendidikan tersebut akan mengalami kemunduran dan kemandegan yakni kering wawasan dan kering etika/moral. Suatu lembaga pendidikan tinggi dapat dikategorikan bermutu, jika *pertama*, struktur kurikulumnya mencerminkan keseimbangan struktur fikir dan struktur moral/integritas; *kedua*, ketersediaan tenaga pendidik yang memiliki kompetensi; *ketiga*, kaya metode; *keempat*, adanya dukungan sarana dan prasarana yang tepat bagi proses pembelajaran; *kelima*, lingkungan belajar yang kondusif; *keenam*, adanya keharmonian hubungan antara institusi keluarga dengan institusi sekolah baik segi nilai, proses maupun tanggung jawab (*responsibility*), dan *ketujuh*, dukungan manajemen. Apabila komponen-komponen tersebut belum atau tidak dapat dipenuhi, maka dengan sendirinya system pendidikan yang dijalankan akan pincang dan tidak normal, sehingga keluarannyapun sumber daya manusia yang kurang bermutu. Oleh karena itu, komponen-komponen tersebut merupakan masalah dan sekaligus tantangan untuk dijadikan peluang bagi proses pendidikan, Fenomena tersebut menggambarkan betapa besar kecenderungan atas kebutuhan lembaga pendidikan tinggi yang bermutu, mampu mengolah input menjadi output yang unggul, mampu mencipta dan menggerakkan perubahan serta memiliki pemihakan terhadap upaya memajukan kualitas kehidupan secara kolektif. Dengan demikian,

---

<sup>13</sup> Emma Reinhardt, *American Education - An Introduction*, (Harper & Brother, New York, 1960), p. 157-158. Bandingkan Ali Masykur Musa, *Politik Anggaran Pendidikan Pasca Perubahan UUD 1945*, (Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009) hal. 57 - 81

kebutuhan terhadap mutu pendidikan baik segi proses dan kelembagaannya menjadi kebutuhan kolektif masyarakat.

## 2. Pendidikan Tinggi: Kesiapan untuk kompetitif

Dalam kerangka untuk memasuki dunia yang kompetitif, maka peningkatan mutu lembaga pendidikan tinggi menjadi tuntutan yang mendesak baik institusi penyelenggara pendidikan tinggi, proses pembelajaran, sumber daya manusia, sarana dan prasarana dan dukungan lainnya. Oleh karena itu untuk meningkatkan mutu perguruan tinggi dan siap bersaing dengan perguruan tinggi lainnya (asing) terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dan dipersiapkan secara matang, diantaranya adalah:

### a. Pendekatan Trans-Disipliner

Salah satu kecenderungan baru pada era global sekarang ini ialah munculnya fenomena integralisme. Jika pada era modern, dunia keilmuan menuntut spesifikasi dan spesialisasi yang sangat ketat, maka pada masa pasca-modern sekarang ini dunia keilmuan justru menuntut integrallisme yang lebih longgar. Ini karena watak *bouderless* yang timbul sebagai akibat dari globalisasi, tidak hanya bermakna hilangnya batas-batas teritorial dan budaya suatu bangsa, tetapi juga mengandung makna hilangnya sekat-sekat disiplin-disiplin ilmu dalam arti sempit. Pendekatan dan epistemologi keilmuan pun cenderung bergeser dari pendekatan dikotomik-atomistik ke arah pendekatan interdisipliner bahkan Trans-disipliner. Pendekatan keilmuan trans-disipliner menghedaki suatu masalah dilihat dalam banyak perspektif. Untuk mendukung terwujudnya pendekatan trans-disiplin ini, perlu dikembangkan epistemologi baru yang dinamakan "*Epistemologi Reflektif-Integratif*". Penelitian dan Kajian dengan menggunakan epistemologi ini, harus bergerak dari teks ke konteks, lalu dari konteks kembali lagi ke tekssehingga perkembangan perkembangan sains dan tekonologi, serta perubahan masyarakat yang timbul karena kemajuan ilmu dan teknologi itu selalu *up-date*.. Dengan pendekatan dan epistemologi baru ini, perguruan tinggi diharapkan lebih unggul dan kontributif dalam penguasaan dan pengembangan sains dan teknologi di masa datang.

b. *Perspektif Baru Research Capacity Building*

Tugas utama perguruan tinggi adalah mengembangkan ilmu pengetahuan melalui penelitian. Tugas pokok ini tidak akan berjalan dengan baik tanpa keunggulan dalam riset (*research excellence*). Harus diakui secara jujur, kita belum memiliki tradisi riset yang kuat, sedangkan pemeringkatan **perguruan tinggi/universitas papan atas dunia** sekarang ini didasarkan mula-mula pada keunggulan setiap perguruan tinggi dalam bidang riset. Tidak mengherankan bila belum banyak perguruan tinggi di Indonesia yang masuk dalam daftar 500 World Rank University. Untuk menjawab masalah ini, setiap perguruan tinggi harus memberikan perhatian khusus dalam hal penelitian/riset, bahkan perlu bergeser dari Universitas Pengajaran ke Universitas riset (*To Change from Teaching University to Research University*). Di beberapa negara yang lebih maju, di kawasan Amerika, negara-negara yang tergabung dalam OECD, dan beberapa negara di Asia, pengembangan kapasitas penelitian (*research capacity building*) dilakukan tak hanya atas pertimbangan ilmu semata, tetapi juga ekonomi, karena riset pada saat sekarang dipandang sebagai *value enhancement*, dengan prinsip “nilai tinggi biaya rendah” (*more value and less cost*), dan bukan sebaliknya seperti dalam paradigma lama, “nilai rendah biaya tinggi” (*low value and high cost*). Sejalan dengan pergeseran ini, maka paradigma pembelajaran juga harus diubah, dari hanya mengumpulkan pengetahuan menjadi mencipta ilmu pengetahuan (*To change from knowledge seeking to knowledge creation*). Selama ini proses pembelajaran masih menitikberatkan pada fungsi *transfer of knowledge*, bukan *knowledge creation*. Paradigma pembelajaran semacam ini memang sudah saatnya diakhiri. Sebab, kalau kuliah dilakukan hanya untuk mendapat dan mengumpulkan pengetahuan, para mahasiswa pada era digital sekarang, tidak perlu lagi kuliah. Dengan smart-phone-nya atau melalui internet tanpa keluar dari rumahnya, mereka bisa *searching* informasi dan pengetahuan apa pun yang mereka kehendaki. Dengan paradigma ini, pembelajaran mesti *based on research*, dan di-orientasikan pada pengembangan ilmu pengetahuan. Di sini para mahasiswa tidak perlu dijejali materi atau bahan ajar yang berlebihan. Mereka hanya perlu dibekali lebih kuat terkait cara berpikir (logika keilmuan) baik logika deduktif maupun induktif, atau cara berpikir yang

menekankan pada cara atau prosedur pemecahan masalah yang oleh Helpert dinamakan “Berpikir Kritis atau Reflektif” Paradigma pembelajaran baru ini diyakini dapat mendorong dan menumbuhkan inovasi dan kreativitas bagi para dosen dan mahasiswa.

### 3. Pendidikan tinggi sebagai pusat transformasi peradaban

Perkembangan dunia pasca-industrial dengan revolusi dibidang telekomunikasi, transportasi, dan turisme membawa arus globalisasi yang makin luas cakupannya, dalam penetrasinya, dan instan kecepatannya. Dengan intensitas dan ekstensivitas arus globalisasi, radiasi budaya dari lapisan terluar (teknologi) bisa cepat disusul oleh peradiasian pada lapisan – lapisan budaya yang lebih dalam hingga menembus jantung spiritualitas bangsa ini. Dengan posisi awal dan konsekuensinya yang tidak sama, globalisasi membelah dunia kedalam pihak “yang menang” (*winners*) dan “yang kalah” (*losers*); serta menumbuhkan ketidaksetaraan, baik secara internasional maupun dalam negara bangsa. Selain menimbulkan *deprivasi sosial* bagi pihak – pihak yang kalah, hidup dalam sebuah dunia post-modern, merupakan suasana hidup dalam sebuah gerak interpenetrasi pengalaman-pengalaman kultural dan pluralisasi alam kehidupan yang dialami manusia sehingga melahirkan ketidakjelasan nilai – nilai ideal dan menumbuhkembangkan gaya hidup konsumerisme yang menyebabkan terjadinya diferensiasi dan fragmentasi dalam pandangan dunia. Keretakan dalam pandangan dunia ini diperburuk oleh distorsi komunikatif dalam ruang publik akibat penaklukan rasionalitas nilai kebijakan hidup bersama, oleh rasionalitas instrumental dari dunia sistem kapitalisme. Distorsi komunikatif ini menimbulkan alienasi sosial, yang melemahkan hubungan – hubungan permusyawaratan dengan hikmat-kebijaksanaan dalam kehidupan bersama. Meluasnya gejala deprivasi dan alienasi sosial membawa dampak serius pada corak peradaban Indonesia. Arus radiasi budaya dari penyebaran teknologi baru bersama seni dan konsekuensi nilai etis yang ditimbulkannya melahirkan resistensi dalam bentuk revivalisme yang tidak sehat. Dalam perspektif ini, maka keberadaan perguruan tinggi menjadi sangat penting untuk merumuskan peran kongkritnya untuk membenahi kondisi budaya dan peradaban masyarakat yang kurang sehat tersebut. Posisi dan peran yang harus dilakukan adalah menjadikan perguruan tinggi sebagai pusat kajian, dan temuan ilmiah dan aplikatif yang digunakan untuk aktifitas masyarakat dalam mengembangkan potensi diri

menjadi kelompok penggerak pembangunan di lingkungannya. Dengan demikian, setiap perguruan tinggi harus menjadi “Pusat pengembangan ilmu pengetahuan dan peradaban (*The Garden of Knowledge and Civilization*)”. Perguruan Tinggi, tak lain adalah “rumah produksi” Ilmu Pengetahuan. Sebagai rumah produksi ilmu pengetahuan, perguruan tinggi harus mampu membangun ilmu pengetahuan baru (*To generate new knowledge*), menyebarkan ilmu pengetahuan kepada masyarakat secara luas (*To disseminate knowledge*), dan menggunakan ilmu pengetahuan untuk kesejahteraan umat (*To apply and utilize knowledge*). Disamping itu, perguruan tinggi agar mampu memberi sumbangan pemikiran bagi kemajuan bangsa dan peradaban, memperkuat masyarakat madani, serta melakukan inovasi untuk kemajuan ekonomi melalui konsep yang dikenal dengan “*knowledge based economy*”. Bahkan perguruan tinggi dapat memainkan peran yang tak bisa dilakukan orang lain, yakni mengisi ruang yang belum terjamah, “*protected space*,” dengan melakukan *to think unthinkable, to push the limits of possible, to reflect and re-assess*, sehingga lahir transformasi sosial dan kultural menuju masyarakat yang maju, mandiri dan sejahtera serta berkeadaban.

#### **D. Penutup**

Hakekat penyelenggaraan pendidikan adalah rekaya intelektual terhadap perubahan. Nilai atau kualitas perubahan yang diinginkan tergantung sejauh mana para pelaku perubahan itu terlibat langsung dan memiliki kesungguhan untuk berubah. Oleh karena tugas pendidikan tinggi adalah mengembangkan potensi manusia agar menjadi manusia yang unggul, dan mampu menciptakan dan mengembangkan budaya yang bernilai tinggi serta bermanfaat, maka dengan sendirinya para pelaku dalam proses pendidikan harus memiliki strategi dan kebijakan dalam membangun lingkungan yang mendukung bagi pengembangan tujuan pendidikan tinggi. Tantangan Indonesia di bidang pendidikan pada masa yang akan datang ialah meningkatkan daya saing dan keunggulan kompetitif dengan mengandalkan pada kemampuan SDM, teknologi, dan manajemen tanpa mengurangi keunggulan komparatif yang telah dimiliki bangsa kita. Tantangan perguruan tinggi di era global adalah ditandai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang penuh dengan persaingan. Cepat atau lambat, perguruan tinggi terutama di Indonesia yang akan datang, harus menghadapi peningkatan kualitas perguruan tinggi selaku lembaga pendidikan yang harus menghasilkan SDM yang berkualitas

dan memiliki keunggulan dalam berbagai aspek kehidupan. Perguruan tinggi merupakan salah satu subsistem pendidikan nasional yang tidak dapat dipisahkan dari subsistem lainnya baik di dalam maupun di luar system pendidikan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Taufik, (Editor), *Agama, Etos Kerja dan perkembangan Ekonomi*, LP3ES, Jakarta, 1979
- Delors, J., et.al., *LEARNING: The Treasure Wthin, Report to UNESCO of the International Commision on Education for the Twenty First Century*, Paris UNESCO,1996
- Dror, Yehezkel, *Law and Social Change*, dalam Vilhelm Aubert (Editors), *Sociology of Law*, (Penguin Books, 625 Madison Avenue, New York, 1977
- Friedman, Wolfgang, *Law in a Changing Society*, Penguin Books, First Published by Stevens & Sons, 1972
- Hoesein, Zainal Arifin, *Hukum dan Dinamika Sosial*, Jakarta, Ramzy Putra Pratama, 2014
- Milovanovic, Dragan, *A Primer in The Sociology of Law*, Edisi ke-2, ,Harrow and Heston Publishers, 1994
- Musa, Ali Masykur, *Politik Anggaran Pendidikan Pasca Perubahan UUD 1945*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009.
- Noer, Deliarr, *Partisipasi Dalam Pembangunan*, Kuala Lumpur: Angkatan Belia Islam Malaysia, 1977.
- Reinhardt, Emma, *American Education - An Introduction*, Harper & Brother, New York, 1960
- Rubington, Earl and Martin S. Weinberg, *The Study Of Social Problems*, Oxford University Press, New York, 1989
- Sardar, Zainuddin, *Rekayasa Masa Depan Peradaban Muslim*, Mizan, Jakarta, 1986.
- Schoorl, J.H., *Modernisasi - Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-Negara Sedang Berkembang*, terjemahan dari "*Sociologie Der Modernisering*", PT. Gramedia, Jakarta, 1980.
- Scott, P. (Ed.). *The Globalization of Higher Education*. Buckingham: Open University Press. 1988.

Sudjatmoko, Sudjatmoko, , *Pembangunan dan Kebebasan*, Jakarta: LP3ES, 1984.  
Uthman El-Muhammady, Muhammad, *Peradaban dalam Islam*, Pustaka  
Aman Press SDN. BHD, Kelantan, Malaysia, 1976



## REFORMASI PERADILAN DAN PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA

Dr. Rantawan Djanim, SH. MH.

### A. Pendahuluan

Upaya penegakan hukum khususnya di Indonesia saat ini harus dimulai dari tahap formulasi, yaitu tahap pembuatan undang-undang di DPR, tahap ini menjadi sangat penting karena dalam tahap ini dirumuskan semua kebijakan yang terkandung dalam suatu undang-undang, atau dengan kata lain tahap ini merupakan tahap perumusan suatu politik hukum dari undang-undang, dengan demikian anggota DPR harus benar-benar mewakili aspirasi rakyat yang diwakilinya.

Pembangunan hukum nasional yang dirumuskan pada tahap formulasi ini didasarkan pada Pancasila, dengan demikian maka wacana politiklah yang mendahului dan menjadi determinan penting dalam menjalankan roda pemerintahan, paradigma yang digunakan adalah paradigma politik, dan ini akan berlangsung terus agak lama sampai pembangunan fisik dan perbaikan kesejahteraan social masyarakat telah tercapai. Setelah itu baru terjadi pergeseran paradigma atau muncul variasi baru.

Pembangunan hukum nasional sekarang harus diarahkan kepada pembangunan berdasarkan Pancasila, tetapi idaman ini pada saat sekarang masih jauh dari harapan, pembangunan kita masih bertumpu pada pemulihan ekonomi, disamping perkara politik pun tidak kunjung selesai. Untuk keadaan Indonesia maka pendekatan pembangunan hukum haruslah bertumpu pada nilai-nilai musyawarah, kekeluargaan, keselarasan, keseimbangan. Salah satu kemungkinan yang dapat diajukan sebagai doktrin atau asas hukum di Indonesia adalah *Supremacy of Moral/Justice* daripada *Supremacy of Law*.

Dengan meletakkan asas dan filsafat besar seperti itu kita membuka suatu perspektif baru dalam membangun hukum di Indonesia atau setidaknya memberikan tekanan yang istimewa terhadap aspek moral daripada aspek perundang-undangan semata, diharapkan kita membuat suatu *grand design* untuk merombak tatanan yang lama menjadi baru, selain itu kita harus untuk mengkritisi kemapanan *rule of law* menjadi *rule of moral* atau *rule of justice*, merubah konsep kepastian hukum menjadi keadilan.

Sehubungan dengan sistem peradilan pidana sebagai suatu upaya pencegahan kejahatan (erat kaitannya dengan penegakan hukum pidana), maka sebenarnya penegakan hukum tidak akan berhasil apabila struktur kelembagaan, substansi hukum dan moralitas penegak hukum tidak mengalami perubahan. Struktur kelembagaan yang berhubungan dengan masalah penegakan hukum tidak mungkin tercapai apabila masing-masing lembaga ini mempunyai sentral kekuasaan sendiri yang semuanya mempunyai pola yang setara untuk mengendalikan misinya masing-masing. Akibatnya apa yang dihasilkan oleh pengadilan kadang-kadang tidak sesuai dengan harapan polisi dan jaksa sehingga harapan tercapainya *integrated criminal justice* sistem lebih mudah dikatakan daripada dilakukan. Idealnya komponen sistem peradilan pidana ini harus berada pada satu kekuasaan sendiri sehingga mudah pengawasannya. Lembaga itu adalah Mahkamah Agung.

Terpuruknya penegakan hukum di Indonesia, sebenarnya tidak melulu dari struktur kelembagaan yang tidak independen atau buruknya aturan perundang-undangan, tetapi pangkal tolaknya adalah rendahnya kualitas moral dari aparat penegak hukum di semua lini. Bukan rahasia lagi praktek mafia peradilan telah merajalela, malahan *Indonesia Corruption Watch* mengatakan bahwa 90% dari Hakim Agung Indonesia adalah pencoleng. Oleh karena itu perbaikan segi moral perlu mendapat perhatian yang serius, penegakan hukum jangan menjadi alat kekuasaan tetapi harus memihak pada rakyat, tanpa komitmen seperti ini rakyat akan main hakim sendiri (*eigenrichting*).

Penegakan hukum pidana melalui system peradilan pidana harus mengalami perubahan atau reformasi. Konsep lama yang mengedepankan formal justice semata tanpa memperdulikan substansial justice, pencarian keadilan yang hakiki (searching for the truth) sebagaimana ditegaskan oleh Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tidak akan tercapai padahal tujuan hukum adalah "*the greatest happiness for the greatest people*". Arahan orientasi pemahaman dari aparat penegak hukum tidak hanya merupakan tanggung jawab pemerintah melainkan merupakan tanggungjawab bersama terutama kalangan akademisi hukum. Kalangan perguruan tinggi harus terus menerus mengembangkan teori dan paradigma baru dalam bidang hukum.

Selama ini diakui bahwa titik lemah dari aparat penegak hukum adalah lemahnya penguasaan teori hukum, sehingga mereka cenderung terbelenggu oleh bunyi teks undang-undang, padahal sudah umum

diketahui bahwa undang-undang merupakan suatu teks yang bersifat abstrak, kurang jelas bahkan tidak jelas. Oleh karena itu hukumnya harus ditemukan, harus dilakukan penemuan hukum.

Tulisan ini menawarkan konsep hukum progresif sebagai mainframe untuk membangun (reformasi) birokrasi sistem peradilan yang progresif yang didalamnya sudah barang tentu tidak lepas dari pemaknaan birokrasi sistem peradilan dalam memandang hukum. Mereformasi birokrasi sistem peradilan yang progresif menjadi relevan ditengah keterpurukan birokrasi sistem peradilan yang konvensional yang saat ini sedang berkuasa.

## **B. Kondisi Obyektif Mengenai Korupsi di Indonesia**

Menurut Lembaga Transparency International tahun 2006, bahwa Indonesia merupakan negara terkorup ke-5, dari 146 negara di dunia, sejajar dengan Negara Angola, Kongo, Pantai Gading, Georgia, Tajikistan dan Turmenistan. Data ini menunjukkan bahwa masalah korupsi merupakan masalah yang sangat serius bagi kelangsungan pembangunan nasional.

Secara statistik hasil laporan BPK, bahwa pada semester pertama tahun 2004, menunjukkan adanya kebocoran anggaran negara di sektor birokrasi sebesar 166.532 trilyun rupiah, bersumber dari kegiatan berupa manipulasi anggaran, tender yang kolusif, proyek fiktif, penyunatan proyek-proyek pemerintah dan lain-lain ( Kompas, 21 Oktober 2005). Bagi Indonesia, korupsi adalah penyakit kronis hampir tanpa obat, menyusup di segala segi kehidupan dan tampak sebagai pencitraan budaya buruk bangsa Indonesia. Secara sinis orang dapat menyebut jati diri Indonesia adalah "Perilaku Korupsi". Pencitraan tersebut tentunya tidak sepenuhnya salah, sebab dalam realitanya kompleksitas korupsi dirasakan bukan lagi masalah hukum semata, akan tetapi sesungguhnya sudah merupakan pelanggaran atas hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat.

Korupsi telah menimbulkan kemiskinan dan kesenjangan sosial yang besar, masyarakat tidak dapat menikmati pemerataan hasil pembangunan dan tidak mendapatkan hak yang seharusnya diperoleh. Secara umum, korupsi telah melemahkan ketahanan sosial dan ekonomi masyarakat dan bangsa Indonesia. Dalam upaya reformasi pemberantasan tindak pidana korupsi secara empirik telah dilakukan langkah-langkah yang progresif, baik dari segi perubahan dan penyempurnaan perundang-undangan, maupun diciptakannya lembaga-lembaga baru.

Dalam ranah perundang-undangan telah diundangkan U.U. no.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Berwibawa dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan TIPIKOR yang telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 yang memuat ketentuan-ketentuan dan semangat baru baik dari aspek pembuktian kualifikasi tindak pidana, sanksi pidana dan yang menyangkut pertanggung jawaban pidana, serta U.U. no.30 Tahun 2002 tentang KPK, disamping dikeluarkannya Inpres no.II Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Pemberantasan TIPIKOR, dan lain-lain.

Dari obyek kelembagaan berdasarkan U.U. no.30 Tahun 2002 telah dibentuk KPK, sebagai lembaga independen dan bersifat *superbody* yang mempunyai kewenangan-kewenangan luar biasa, meliputi koordinasi, supervisi, penindakan, pencegahan dan monitoring. Hal yang menarik dari lembaga KPK ini, yaitu mempunyai kewenangan mengambil alih (*take over*) penyidikan yang telah dilakukan oleh polisi maupun jaksa.

Jadi, apabila kita melihat dari aspek hukum berupa *peraturan-peraturan* dan *lembaga* yang telah dibentuk maka, rasanya sudah cukup memadai dalam upaya pemberantasan TIPIKOR namun nyatanya korupsi sampai saat ini belum juga secara signifikan dapat diberantas dan belum juga ditemukan obat penangkalnya. Jangankan berkurang, dari waktu ke waktu korupsi malah semakin parah. Kalau dimasa *Orde Baru*, praktik korupsi dilakukan secara sembunyi-sembunyi, saat ini sudah dilakukan secara terbuka, sungguh sangat mudah menunjukkan terjadinya korupsi di negara kita ini.

Korupsi dapat dilihat dengan mata telanjang di berbagai lembaga, baik eksekutif, legislatif dan yudikatif. Masih jelas dalam ingatan kita dari berbagai kasus korupsi yang dilakukan oleh *para pemegang amanah* rakyat, seperti kasus korupsi yang dilakukan para pejabat BI dan anggota-anggota baik DPR maupun DPRD atau para petugas pengadilan yang dilakukan secara "berjamaah". Kebiasaan-kebiasaan menerima suap yang diperankan oleh anggota-anggota DPR/DPRD dan kebiasaan jual beli perkara baik oleh polisi, jaksa, advokat, maupun hakim dalam proses peradilan. Dalam kegiatan politik pun, korupsi dengan mengikuti pernyataan *Lord Acton* bahwa "*Power tends corrupt, Absolut power corrupts absolutely*". Di Indonesia hal ini dapat diamati dari *Pilkada*, ketika berbagai kecurangan dan politik uang begitu terang benderang dilakukan oleh para elit politik yang menghalalkan segala cara untuk mendapatkan kekuasaan yang diinginkan,

sehingga setelah mereka terpilih sedapat mungkin mencari cara untuk berupaya mengembalikan “modal” yang telah dikeluarkan, bahkan tidak tanggung-tanggung, yaitu melebihi dari apa yang telah mereka keluarkan. Jadi politik sekarang sudah menjadi mata pencaharian.

Jadi dapat disimpulkan bahwa korupsi adalah sumber dari segala bencana dan kejahatan yang menimpa negeri kita ini (*the root of evil*). Harus ditegaskan bahwa koruptor adalah lebih berbahaya dari teroris. Uang trilyunan rupiah yang dijarah oleh koruptor adalah biaya hidup matinya puluhan juta penduduk miskin Indonesia. Dalam hal inilah, jelas bahwa koruptor adalah *the real teroris* dan hanya omong kosong apabila pemerintah berniat dan berupaya untuk memberantas kemiskinan dan ketidakadilan, meningkatkan mutu pendidikan dan kesehatan dan lain-lain, bila korupsi masih merajalela di negara ini.

Pemberantasan korupsi adalah perang melawan mafia/koruptor yang sangat solid di semua lini. Upaya untuk memerangi sekaligus memberantas korupsi tidak akan efektif tanpa didasari adanya itikad baik (*political will*) dari pemerintah, khususnya aparat penegak hukum yang menjerat para koruptor dengan sungguh-sungguh dengan jeratan hukum yang maksimal, dimana sebagai shock therapy bagi orang-orang yang mencoba melakukan tindak korupsi. Namun kenyataan yang terjadi, jangankan aparat kita memberikan hukuman yang berat, aparat penegak hukum yang menjadi garda terdepan dalam pemberantasan korupsi, ternyata ikut terlibat dan menjadi bagian dari jamaah korupsi tersebut. Fenomena ini merupakan gambaran suram dalam penegakan hukum di Indonesia. Kita sudah dan sangat muak berbicara tentang kebobrokan dan kebusukan aparat dan pejabat hukum di Indonesia sampai pada titik yang paling rendah.

Upaya pemberantasan korupsi di negara kita, tidak bisa lagi dilakukan hanya menggunakan pendekatan nalar dan hukum semata. Mengingat korupsi dilakukan dengan cara-cara yang canggih dan sistematis, maka untuk pemberantasannya pun harus dilakukan dengan cara yang sama, yaitu menyimak seperti apa yang dikatakan oleh Sayidina Ali, bahwa *kebenaran yang tidak terorganisir dengan baik, akan dikalahkan oleh kejahatan yang terorganisir dengan baik*.

Ringkasnya, bahwa bangsa ini sudah sampai pada batas kesabaran dalam menghadapi korupsi yang telah menggerogoti hampir seluruh aspek kehidupan. Batas kesabaran itu seperti yang telah disampaikan oleh Presiden

SBY dalam acara penancangan Hari Anti Korupsi tanggal 9 Desember 2004, yang mengatakan bahwa korupsi harus diberantas dengan bentuk dan cara-cara yang luar biasa (*exstra ordinary*).

### C. Realitas Penegakan Hukum dan Peradilan

Permasalahan hukum di negeri tercinta ini menunjukkan makin kompleks dan banyak kendala yang dihadapi untuk diselesaikan, bahkan mengarah kepada krisis legitimasi terhadap kewibawaan pemerintah. Berbagai fasilitas umum (kantor polisi, pengadilan, Pemda, gedung-gedung vital bahkan kampus-kampus, dan lain-lain) dirusak oleh masyarakat atau *mahasiswa* yang merasa tidak puas, seakan-akan masyarakat telah kehilangan kontrol dan rasa santun. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk menegak hukum, namun tak kunjung memberikan harapan, banyak *penyelesaian masalah-masalah* hukum berupa masalah-masalah korupsi (KKN), pelanggaran HAM, pertanahan, pencucian uang haram, dan lain-lain, yang tidak memuaskan masyarakat dan bahkan makin banyak penegak hukum dan pejabat yang terlibat dalam berbagai tindak pidana (pelanggaran hukum).

Paradoks-paradoks dalam kehidupan hukum di Indonesia tersebut jelas disebabkan oleh penampilan dan perilaku dari para profesional hukum di Indonesia. Panggung peradilan kita, seperti yang ditulis dalam rubrik fokus di *Kompas* beberapa waktu lalu menyatakan bahwa peradilan di negeri ini telah dikepung oleh berbagai hal yang sangat rawan dengan urusan KKN dan hedonisme. Apakah ini menandakan akan *adanya kecenderungan kematian hukum (The Death of Justice) sudah mendekat* ?

Setelah selama sepuluh tahun sejak era reformasi, faktanya kita masih belum dapat mengatasi masalah bangsa yang sangat luar biasa (*extra-ordinary problem*) dan belum dapat keluar dari krisis multi-dimensi yang dapat menjatuhkan bangsa kita ke jurang nestapa yang makin dalam dan gelap. Di tengah situasi yang serba ekstra-ordinary tersebut, hukum menjadi suatu institusi yang banyak menuai kritik, karena tidak mampu memberikan solusi yang berpengharapan. Hampir setiap saat negeri kita terbit peraturan dan perundang-undangan yang semuanya adalah untuk mengatur masyarakat dan menjawab masalah-masalah yang timbul didalam kehidupan bernegara. Peraturan perundang-undangan itu semakin hari semakin banyak dan beragam, akan tetapi justru, *order* (ketertiban) yang diharapkan tidak kunjung datang. Justru hukum tampak "hopeless" dan tidak berdaya,

sehingga penyelesaian hukum pun justru bahkan menimbulkan persoalan baru dari pada menyelesaikan masalah yang ada.

Bersama dengan itu, komunitas hukum dianggap sebagai komunitas yang amat lamban dan paling tertinggal dalam menangkap momentum: “Momen-momen penting yang sangat baik dari kehidupan sosial dan hukum di era reformasi ini tampak sama sekali tidak mampu menggerakannya untuk diambil sebagai hal penting dan berharga dalam memperbaiki diri. Bahkan komunitas hukum yang diharapkan dapat menjadi alat pencerah bangsa, justru menjadi salah satu aktor yang langsung maupun tidak menjadi penyebab terpuruk bangsa ini”<sup>1</sup>.

Jika dicermati, setidaknya-tidaknya ada dua faktor utama mengapa kehidupan hukum di Indonesia ini terpuruk. *Pertama*, karena perilaku bangsa dan aparat penegak hukum (profesional yurist) yang koruptif, dan *Kedua*, cara bekerja dan berfikir para yurist Indonesia yang masih terkungkung oleh arus berfikir (paradigma) yang legalistik positivistik. Upaya untuk menjelaskan realitas penegak hukum di Indonesia rasanya tidak akan menghasilkan penjelasan yang memuaskan, apabila tidak dimulai dari pengamatan terhadap tradisi penyelenggaraan pendidikan tinggi hukum di negara kita. Hal tersebut dikarenakan bahwa pendidikan tinggi hukum inilah yang membentuk pola pikir para sarjana hukum, yang kemudian berprofesi sebagai penegak hukum, baik sebagai jaksa, hakim, pengacara, notaris, juru sita, dan bahkan polisi ikut terseret kedalam pola pikir dari produk pendidikan tinggi hukum yang ber “paradigma” legalistik ini.

Sejak awal duduk dibangku perkuliahan, para mahasiswa fakultas hukum biasanya sudah mulai dididik untuk menggunakan metode berfikir legalitis, yaitu mulai dengan membaca dan menghafal perundang-undangan dan menterjemahkan kata-kata yang dirumuskan secara hitam putih di masing-masing pasal dalam setiap perundang-undangan. Apa pun bentuk mata kuliah yang diajar oleh para dosen tujuan akhirnya adalah agar mahasiswa hafal isi perundang-undangan dan mampu menggunakan untuk pengambilan keputusan terhadap permasalahan-permasalahan hukum yang kongkrit di masyarakat. Jika sasaran atau target ini sudah tercapai, maka mahasiswa yang bersangkutan sudah pantas menyandang gelar sarjana *Sarjana Hukum*.

---

<sup>1</sup> Kompas, 5 Februari 2005, hlm. 4.

Menurut Satjipto Rahardjo, sasaran atau target penyelenggaraan pendidikan hukum di level S-1 itu memang dapat dimaklumi, karena sasaran atau target hanyalah untuk mencetak para sarjana hukum yang berkeahlian dan berkemahiran (profesional) sebagai “tukang”. Hal senada juga dikemukakan oleh Prof. Barda Nawawi Arief, yang menyatakan<sup>2</sup>: “Pendidikan tinggi hukum tingkat S1 lebih diharapkan sebagai “*professional law school*” yang berbeda dengan ditingkat S2 dan S3. Dengan berorientasi pada kebutuhan praktis, kemahiran yang lebih ditekankan pada program S1 tidak pada kemahiran teoritis akademis atau kemampuan berpikir kritis ilmiah (*critical academic thinking*) seperti pada program S2 dan S3, tetapi ditekankan pada kemahiran praktis dalam menyelesaikan masalah-masalah hukum. Oleh karena itulah, pengetahuan hukum yang diberikan pada program S1 lebih ditekankan pada pemberian “pengetahuan hukum substantif” (*substantive legal knowledge*); jadi terbatas pada penguasaan hukum positif yang berlaku dan terbatas pada teori-teori (doktrin) hukum yang terkait langsung dengan norma atau isi (substantif) hukum positif yang bersangkutan”.

Siapa pun boleh dan dapat mempunyai alasan masing-masing tentang sebab-sebab terjadinya krisis. Akan tetapi, jika diamati secara mendalam dan lebih luas, perihal penyebab timbulnya krisis multi dimensi dari bangsa ini, akan menyimpulkan bahwa awal dari semua ini adalah perilaku koruptif dari sebagian besar steak holder bangsa ini. Kondisi ini semakin diperburuk dengan kegagalan aparat hukum yang menegakkan hukum (keadilan) di Indonesia.

Frans Hendra Winata, salah seorang anggota Komisi Hukum Nasional, secara lantang menyatakan bahwa kegagalan dalam penegakan hukum di Indonesia, karena para profesional hukum bekerja dalam *suasana / kondisi koruptif*, mental dan integritas yang merosot serta profesionalisme yang rendah<sup>3</sup>

Orang-orang yang bertakwa, berakhlak, berintegritas, dan memiliki moralitas yang tinggi pastilah tidak akan korupsi, oleh karenanya, perilaku koruptif ini jelas hanya dilakukan oleh orang-orang yang amoral, asosial dan zalim. Korupsi (KKN) yang telah membudaya dan mengakar cukup lama di Indonesia, dinyatakan juga oleh Presiden SBY, ketika membuka muktamar X, Jami'iah Ahlith Thariqah, di Pekalongan tgl. 27 Maret 2005, yang

---

<sup>2</sup> Barda Nawawi Arief, 1994, hlm. 6

<sup>3</sup> Kompas, 2 November 2002 hlm. 7



menyatakan: "...karena sudah membudaya maka betapa sulitnya memberantas korupsi di Indonesia, meski pemerintah saat ini tengah mencanangkan Gerakan Anti Korupsi" (Kompas, 2005, hal.6).

Masyarakat umumnya sudah cukup lelah dan jenuh dalam menyaksikan paradoks-paradoks yang terjadi dalam kehidupan hukum di negara ini. Betapa banyak koruptor penjarah uang rakyat yang berjumlah milyaran bahkan trilyunan rupiah itu dibebaskan oleh pengadilan. Jikan pun di hukum, hanya sebanding dengan hukum pencuri seekor ayam. Hal ini secara kasat mata dapat disaksikan, bahwa begitu sulit orang miskin itu mendapatkan keadilan diruang pengadilan, meskipun mempunyai bukti-bukti yang kuat. Bukanlah rahasia lagi, bahwa memenangkan suatu perkara di pengadilan dibutuhkan dana yang cukup banyak.

Dengan berbagai praksis hukum yang demikian itu maka hukum di negeri ini nyaris runtuh wibawanya, yang pada akhirnya muncul sinisme terhadap hukum kita bahwa "keadilan hanyalah memihak kepada orang-orang yang mampu saja", dan yang lebih memprihatinkan lagi negara kita ini memperoleh predikat sebagai negara pemegang piala korupsi, namun tanpa ada koruptornya "ibarat jeruk makan jeruk", yaitu koruptor diadili oleh orang-orang yang kebanyakan juga korup.

Sebenarnya, persoalan "rusaknya" perilaku penegak hukum itu, tidak hanya terjadi di Indonesia saja. Namun, yang terjadi di Indonesia sudah sangat keterlaluan. Dick the Butcher, tokoh rekan William Shakespeare dalam drama Hendry IV, part II, yang kecewa dengan kinerja aparat hukum yang korup, sering mengumandangkan teriakan penuh emosional: "*The Fisrt thing we do, lets kill all the lawyers*" (Hal pertama yang kita laksanakan, adalah mari kita bunuh semua lawyer)<sup>4</sup>.

Di Kamboja teriakan Dick itu dimaknai dan dipraktikkan secara tekstual, dimana para praktisi hukum nyaris semuanya di binasakan. Dari sekitar 600 praktisi hukum yang ada sebelum berkuasanya khmer merah, Januari 1979, tinggal hanya 12 lawyer yang hidup, dan Kamboja memulai kewibawaan hukumnya dari praktisi hukum yang sedikit itu, sehingga institusi hukum menjadi suatu hal yang dihormati dan dipatuhi oleh bangsa Kamboja<sup>5</sup>.

Bangsa Indonesia sudah tentu tidak perlu meniru gaya Kamboja, kita akan berupaya mengembalikan wibawa hukum tidak dengan cara

---

<sup>4</sup> Kompas, 13 Mei 2002, hlm.7

<sup>5</sup> Kathryn E. Neilson, 1996: hlm. 82

menghabisi para lawyer karena hal itu jelas bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan yang harus dibela oleh hukum itu sendiri. Namun permasalahannya, justru praksis hukum Indonesia jauh dari upaya-upaya untuk menegakkan nilai-nilai kemanusiaan. Inilah paradoks yang luar biasa yang terjadi dalam kehidupan hukum Indonesia.

Dalam perjalanan sejarah hukum Indonesia, pernah terdapat fenomena *Petrus* (Penembakan Misterius) terhadap para penjahat kambuhan (*redivist*). Kabarnya Petrus terpaksa dilakukan, karena aparat hukum telah menjadi banci, tidak adil, serta putusan-putusannya tidak membuat jera para penjahat kelas jalanan yang sering sekali meresahkan masyarakat. Walaupun banyak mendapat reaksi dan kritikan, karena dianggap melanggar hukum formal dan HAM, tetapi kerja Petrus ini untuk waktu yang cukup lama mampu membuat takut para penjahat.

Fenomena ini sungguh merupakan suatu pelajaran yang cukup luar biasa dan bagus untuk mengangkat kembali wibawa hukum kita. Dalam kondisi hukum dan komitmennya telah mampu berbuat atau tidak berdaya secara maksimal, maka situasi tertentu perlu adanya tindakan yang luar biasa sebagai *shock therapy*, dengan syarat-syarat yang tepat dan rasional sehingga tindakan yang akan dilakukan mempunyai landasan yuridisnya.

Bahwa korupsi telah merajalela dalam seluruh dimensi kehidupan bangsa tidak dapat disangkal. Namun demikian yang paling mengkhawatirkan adalah bahwa korupsi itu tidak berasal dari bawah, melainkan dari atas, korupsi pertama-tama merupakan gejala elit.<sup>6</sup> Anehnya perubahan pemegang kekuasaan, tidak menjadikan bangsa Indonesia beranjak dari keadaan yang korup. Dengan bahasa yang khas, Frans Magnis Suseno menyatakan: "Tetapi korupsi tidak berkurang melainkan bertambah sejak Pak Harto jatuh. Sesudah sang Bapa di atas yang masih mampu mendisiplinkan para bawahannya pergi, sifat bajingan para bawahannya semakin kelihatan. Sekarang merekalah yang mau melayani diri, mereka mau memakai kesempatan yang barangkali hanya pendek untuk merampok kekayaan sebanyak mungkin agar mereka kemudian aman apabila bangsa ini kandas".

---

<sup>6</sup> Frans Magnis Suseno, *Pembangunan Berkelanjutan dalam Peningkatan Keimanan dan Ketaqwaan kepada Tuhan YME*, makalah diajukkan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, BPHN Depkeh & HAM, Denpasar, 14-18 Juli 2003

Tampaknya pernyataan Magnis Suseno ini tidak berlebihan, karena gejala yang dikemukakan dan menjadi argumennya terlihat jelas, yaitu : **pertama**, tiga presiden pasca Soeharto bahkan tidak melihat bahwa ada masalah; **kedua**, dalam gaya kehidupan mereka tidak memberikan contoh dan terlibat dalam berbagai “bisnis” seperti mendadak membangun rumah mewah di daerah mewah dan sebagainya yang meragukan; **ketiga**, DPR dan DPRD terkena *money politics*; **keempat**, para gubernur, walikota dan pejabat lain menyogok anggota DPR masing-masing dengan memberi hadiah seharga puluhan juta –diatas fasilitas gaji wakil rakyat yang sudah diluar porsi. Padahal menurutnya hadiah tersebut dapat dibelikan lebih dari 50 truk sampah yang dibutuhkan di daerahnya.

Menurut Romli Atmasasmita bahwa pemberantasan korupsi semakin dipersulit lagi dan hampir merupakan keputus-asaan, manakala menyaksikan aparaturnya penegak hukum dari hulu ke hilir terlibat ke dalam jaringan korupsi yang seharusnya dijadikan musuh penegak hukum atau sasaran penegak hukum itu sendiri.<sup>7</sup> Pemberantasan korupsi yang di-*lakonkan* oleh para pelaksana hukum selama ini sering membuat rakyat frustrasi, gaungnya hanya wacana, tidak nyata seperti yang diharapkan.<sup>8</sup> Memang ada koruptor yang diproses hukum, tetapi ujung-ujungnya dihentikan penyidikan atau penuntutannya, dihukum ringan, bahkan diputus bebas oleh hakim.

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah mengapa kejaksanaan tidak berhasil dalam memberantas tindak pidana korupsi? Padahal dilihat dari aspek peraturan perundang-undangan (*legal substance*) yang dipakai untuk menjerat para koruptor sudah dilakukan upaya pembaharuan yang terus menerus, setidaknya sudah dilakukan 8 (delapan) kali semenjak Indonesia merdeka.<sup>9</sup> Bahkan dalam UU No. 31 th. 1999 terjadi perubahan mendasar, antara lain: (1) Perumusan delik formil, yaitu perbuatan yang dipandang sebagai korupsi tidak memerlukan adanya akibat, dengan demikian unsur kerugian negara bukan lagi menjadi unsur mutlak untuk membuktikan adanya tindak pidana korupsi. (2) Dianutnya sifat melawan hukum material

---

<sup>7</sup> Romli Atmasasmita. Bandingkan dengan Frans Magnis Suseno yang menyatakan bahwa : “ Dari berbagai korupsi yang dijadikan sebagai tolak ukur, korupsi yang dipandang sebagai hal yang mencemaskan adalah korupsi di aparat peradilan. Korupsi di bidang peradilan termasuk di dalamnya mafia peradilan. Korupsi ini dipandang sebagai sesuatu yang menggerogoti substansi negara hukum”. Lihat : Frans Magnis Suseno, *op. cit.*

<sup>8</sup> Kompas, Focus, *op. cit.*

<sup>9</sup> Pembahasan lebih lanjut tentang sejarah perkembangan peraturan perundang-undangan dalam penanganan TPK akan diuraikan dalam BAB II

dalam fungsinya yang positif, artinya perbuatan melawan hukum bukan hanya berarti perbuatan melawan hukum yang secara eksplisit diatur dalam Undang-undang saja yang dapat dikenai pemindaan, tetapi juga perbuatan melawan hukum yang bertentangan dengan asas kepatutan masyarakat dan rasa keadilan masyarakat dapat menjadi dasar penentuan sifat melawan hukum.<sup>10</sup> Bahkan dalam perkembangannya, Undang-undang No. 31 tahun 1999, disempurkan dengan UU No. 20 tahun 2001, yang seharusnya semakin memberikan semangat tentang arti pentingnya pemberantasan korupsi sebagaimana disebutkan dalam penjelasan bahwa korupsi telah terjadi secara sistematis sehingga tidak hanya berdampak terhadap keuangan negara tetapi telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi, sehingga menuntut cara yang luar biasa untuk mengatasinya.<sup>11</sup> Di samping itu juga diatur masalah gratifikasi<sup>12</sup>, pembuktian terbalik yang sifatnya terbatas<sup>13</sup>, serta perluasan pengertian sumber perolehan alat bukti.<sup>14</sup> Namun demikian pembaharuan *legal substance* TPK tidak dengan sendirinya menjadikan Undang-undang korupsi efektif. Masih banyak faktor lain yang ikut menentukan keberhasilan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Memang, keberhasilan pemberantasan TPK tidak hanya ditentukan oleh penegak hukum itu sendiri, tetapi harus didukung oleh kekuatan politik atau pemegang kekuasaan. Namun demikian sangat disayangkan bahwa

---

<sup>10</sup> Dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan keputusan yang menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 tahun 1999 tidak mempunyai kekuatan mengikat lagi. Dengan demikian sifat melawan hukum materiil dalam fungsinya yang positif sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) No. 31 tahun 1999 yang diajukan oleh Dawud Jatmiko, karyawan PT Jasa Marga yang tersangkut perkara korupsi dan sedang diadili di Pengadilan Negeri Jakarta Timur. Padahal sifat melawan hukum material dalam fungsinya yang positif sebelum diatur secara tegas dalam UU No. 31 tahun 1999, sudah menjadi yurisprudensi jauh sebelum lahirnya UU No. 31 tahun 1999, khususnya dalam perkara korupsi Bank Bumi Daya atas nama RS. Natalegawa. Lihat : Kompas, 27 Juli 2006

<sup>11</sup> Lihat Penjelasan Umum UU No. 20 th. 2001 tentang *Perubahan Atas UU No. 31 th. 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*.

<sup>12</sup> Gratifikasi diatur dalam Pasal 12 B, dalam Penjelasan dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan gratifikasi adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (discount), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan Cuma-Cuma, dan fasilitas lainnya.

<sup>13</sup> Pembuktian terbalik yang diatur dalam pasal 37 dan 37A dan 38B sifatnya lebih tegas bila dibandingkan dengan UU No. 31 th. 1999.

<sup>14</sup> Perluasan pengertian mengenai sumber perolehan alat bukti yang sah dalam bentuk petunjuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 188 ayat (2) UU No. 8 th. 1981 tentang Hukum Acara Pidana, khusus untuk tindak pidana korupsi juga dapat diperoleh dari : a) alat bukti lain yang berupa informasi yang diucapkan, dikirim, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu; b) dokumen, yakni setiap rekaman data atau informasi yang dapat dilihat, dibaca dan atau didengar yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apapun selain kertas, maupun yang terekam secara elektronik, yang berupa tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka, atau perforasi yang memiliki makna.

sejarah perkembangan politik di Indonesia menunjukkan hampir semua pemegang kekuasaan diakhir jabatannya dinilai korup.<sup>15</sup>

Terlepas dari lemahnya dukungan politis bagi penegak hukum dalam penanganan tindak pidana korupsi, kegagalan pemberantasan korupsi juga disebabkan kelemahan pada proses penegakan hukum itu sendiri, baik pada tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, hingga persidangan. Bahkan menurut Karni Ilyas dinilai sangat mengkhawatirkan, karena penegak hukum telah terperangkap dalam korupsi itu sendiri.<sup>16</sup>

Penegak hukum yang terlibat di dalam pemberantasan tindak pidana korupsi adalah Penyidik, Penuntut Hukum, dan Hakim. Penentu akhir dalam pemberantasan TPK adalah Hakim, namun demikian Hakim tidak bisa bertindak aktif diluar konteks perkara yang diajukan ke persidangan oleh Jaksa. Sementara yang aktif untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan adalah Jaksa.<sup>17</sup> Oleh sebab itu tidak berlebihan kalau disebutkan bahwa kejaksanaan menjadi salah satu penentu keberhasilan dalam pemberantasan korupsi. Demikian juga sebaliknya, kalau sampai saat ini pemberantasan korupsi dinilai gagal atau belum berhasil, atau setidaknya belum optimal, maka yang dianggap gagal, atau belum berhasil atau belum optimal salah satunya adalah kejaksanaan.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Presiden Soeharto yang diawal pemerintahannya mengobarkan semangat dan komitmen untuk memberantas korupsi, terpaksa mengakhiri kekuasaannya dengan "pernyataan berhenti" pada tahun ke-2 periode 1997-2002 dalam kekuasaannya yang ke VII (tahun ke-32 dalam sejarah kekuasaannya), karena dinilai korup. Abdulrachman Wahid (Gus Dur) akhirnya juga diberhentikan dengan alasan terlibat dalam dugaan korupsi dana Yanatera Bulog dan Bantuan Sultan Brunei (dikenal dengan *Bullogate* dan *Bruneigate*), disamping itu pada masa pemerintahan Gus Dur, hasil audit BPK Oktober 2000 disebutkan dari realisasi anggaran tahun 1999/2000 sebesar 233,8 trilyun, BPK menemukan penyimpangan pengelolaan keuangan negara sebesar Rp. 165,8 trilyun (70,9%). Mengang separuh dari angka ini disumbangkan rezim Soeharto dan Habibie melalui kebijakan BLBI. Tetapi bukan berarti Abdulrachman Wahid tanpa andil. Dalam pemeriksaan pada pengeluaran semester pertama (April-September) tahun anggaran 2000 sebesar 24,9 trilyun, ditemukan penyelewengan tak kurang dari Rp. 16,5 trilyun (66,3%), Tempo, "Korupsi di Era Gus Dur", Edisi Akhir Tahun, 2002, hal. 34.

<sup>16</sup>Karni Ilyas, 2000 : 10. "Penegakan hukum di Indonesia sangat mengkhawatirkan, karena bukan semakin baik - kalau tidak ingin dikatakan semakin buruk. Korupsi semakin membudaya, sementara banyak penegak hukum sudah terperangkap ke korupsi dan kolusi karena alasan gaji yang kecil dan banyak iming-iming dari pencari keadilan", Karni Ilyas, *Catatan Hukum II*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hal.10

<sup>17</sup> Sebelum lahirnya UU No. 30 tahun 2002 tentang KPK, Penyidik dan Penuntut TPK adalah Jaksa. Penyidik Kepolisian mulai aktif melakukan penyidikan TPK setelah lahirnya UU No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan TPK, namun demikian hasil penyidikannyatetap dilimpahkan ke kejaksanaan dan jaksalah yang menjadi Penuntut Umumnya.

<sup>18</sup> Lihat : konsideran "menimbang" UU No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi antara lain disebutkan (a) "...pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi sampai sekarang belum dapat dilaksanakan secara optimal,...." Dan (b) "bahwa lembaga pemerintahan yang menangani tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi".

Memperhatikan hasil pengamatan sementara tersebut, terlihat kasus-kasus korupsi dengan nilai kerugian negara yang sangat besar masih *ngedon* di kejaksaan.<sup>19</sup> Di samping itu juga terdapat kasus-kasus korupsi besar yang telah dilimpahkan ke pengadilan tetapi tuntutan pidana yang diajukan sangat rendah.

Ketidak-seriusan sistem pengadilan kita dalam penanganan TPK terlihat semakin telak, pada saat *Transparency International* tahun 2005, menempatkan *corruption perception index* Indonesia sebagai salah satu negara terkorup dengan peringkat ke-140 dari 159 negara.<sup>20</sup>

Predikat sebagai salah satu negara terkorup dunia, seharusnya menjadi pelucut bagi sistem pengadilan kita untuk meningkatkan upaya pemberantasan korupsi, karena dengan predikat tersebut sekaligus menunjukkan bahwa penegak hukum belum berhasil, belum optimal bahkan dapat dinilai gagal. Namun demikian upaya untuk mengoptimalkan pemberantasan korupsi menjadi semakin sulit, karena penanganan perkara korupsi diwarnai dengan cara-cara korup. Penyimpangan<sup>21</sup> dalam pemberantasan korupsi muncul ke permukaan dalam bentuk :

1. Tidak sebanding antara jumlah laporan dugaan tindak pidana korupsi dengan yang diselesaikan melalui pengadilan.
2. Banyak dugaan perkara korupsi yang dihentikan dalam proses penyelidikan.
3. Banyak pelaku korupsi dengan kerugian negara yang besar tetapi dituntut dengan pidana yang ringan

Penyimpangan tersebut bukanlah sesuatu yang berdiri sendiri dan tanpa sebab. Penyimpangan birokrasi sistem pengadilan diakibatkan oleh lemahnya tiga komponen hukum secara sekaligus, baik berupa peraturan perundang-undangan (*legal substance*), struktur birokrasi (*legal structure*)

---

<sup>19</sup> Berdasarkan catatan penulis, kasus TAC yang melibatkan Ginanjar Kartasmita telah di SP3.

<sup>20</sup> Masyarakat Transparansi Indonesia, Catatan Akhir Tahun, <http://www.transparansi.or.id>

<sup>21</sup> Terminologi "penyimpangan" berasal dari bahasa Inggris, yang dapat diartikan sebagai "*turning inside or away*" lihat : AS. Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Oxford University Press, 1986, hal. 237. Dalam hal tertentu dapat disejajarkan dengan "*abuse*" yang berarti "*wrong use*", "*unjust custom or practice that has become established*", lihat : Black Law, bahwa *deviance* sebagai "*the quality or state of departing from established norms, especially in social custom*", Brian A. Garner, *Black's Law Dictionary*, edisi ke-7, West Group. ST. Paul, Minn, 1999, hal. 463. Dalam konteks ini, apabila dikaitkan dengan penyalahgunaan kekuasaan, dapat diartikan "*abuse of power*" means that, when a person has power to do a certain thing, he exercises that power in a manner in which authority is not given to him to exercise it", lihat : Justice LP. Singh, PK Majumdar, *Judicial Dictionary*, edisi ke-2, Orient Publishing, New Delhi, 2001, hal. 15. Salah satu bentuk penyimpangan dalam konteks birokrasi adalah penyalahgunaan kewenangan atau kekuasaan (*abuse of power*), yang dalam Pasal 3 UU No. 31 tahun 1999 jo 20/2001 menjadi salah satu unsur penting dari tindak pidana korupsi.

dan juga budaya hukum (legal culture) yang membangun birokrasi kejaksaan. Birokrasi sistem pengadilan kita secara umum memiliki karakter birokratis, sentralistik, menganut pertanggung jawaban hierarkis dan berlaku sistem komando. Keempat karakter ini diturunkan dari doktrin bahwa “sistem pengadilan adalah satu” (*een en ondeelbaar*). Karakter birokrasi ini juga berlaku dalam penanganan perkara korupsi. Itulah sebabnya penanganan TPK mulai dari tahap penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan selalu dikendalikan dan tidak lepas dari *policy* pimpinan secara berjenjang.

Birokrasi pengendalian penanganan TPK diwujudkan dalam bentuk: (1) pembuatan laporan penanganan perkara (hasil penyelidikan, hasil penyidikan, hasil persidangan); (2) ekspose (Hasil Penyelidikan, hasil penyidikan, rencana dakwaan); (3) pembuatan rencana dakwaan sebelum dilimpahkan ke pengadilan; (4) pengajuan rencana tuntutan (rentut) sebelum pembacaan tuntutan pidana. Keempat hal tersebut dilakukan untuk mendapatkan persetujuan dan petunjuk dari pimpinan secara berjenjang sesuai dengan besarnya kerugian negara. Dengan demikian polisi dan jaksa tidak memiliki otoritas untuk menentukan jalannya penanganan perkara polisi dan jaksa hanya menjalankan *policy* pimpinan, atau dengan kata lain polisi dan jaksa tidak memiliki independensi dalam penanganan perkara korupsi.

Penanganan tindak pidana korupsi yang dilakukan dengan cara-cara konvensional dimana polisi dan jaksa hanya sebagai robot yang digerakkan oleh birokrasi dari struktur yang lebih atas seperti ini, sudah barang tentu sarat dengan peluang terjadinya penyimpangan yang bersembunyi di balik bekerjanya birokrasi. Munculnya fenomena tentang tidak sebandingnya antara jumlah laporan dugaan tindak pidana korupsi dengan yang diselesaikan melalui pengadilan, banyaknya dugaan korupsi yang dihentikan dalam proses penyelidikan, dan rendahnya tuntutan pidana dan ringan atau bahkan bebasnya para tersangka korupsi, pada hakikatnya adalah penyimpangan birokrasi, karena tidak ada proses penanganan perkara yang tidak mendapatkan persetujuan dari pimpinan. Penyimpangan ini menjadi semakin tidak terdeteksi karena tidak ada transparansi dalam setiap kebijaksanaan dalam penanganan TPK.

Bertolak dari realisasi tersebut diatas, agar pemberantasan korupsi dapat berhasil dan aparat penegak hukum/pengadilan dapat berperan optimal, tidak berlebihan bila birokrasi peradilan dalam penyelidikan,

penyidikan, dan penuntutan TPK perlu reformasi dengan pendekatan baru yaitu dengan pendekatan hukum progresif, sehingga tercipta birokrasi kejaksaan yang progresif.

#### **D. Kritik Terhadap Realitas Birokrasi Pada Peradilan Kita**

Sebagai negara hukum (*rechstaat*), Indonesia itu tergolong agak aneh, dan keanehan itu semakin hari semakin menjadi-jadi. Lihat saja, meskipun secara tegas konstitusi menjamin sebagai negara hukum yang dengan sendirinya menjunjung tinggi prinsip *equakity before the law*, akan tetapi pada kenyataannya untuk melakukan pemeriksaan kepada Kepala Daerah baik sebagai saksi atau tersangka harus mendapat izin dari presiden. Kalau sudah demikian tidaklah berlebihan bila muncul anekdot, bahwa kita “kita memang sama didepan hukum, tetapi tidak didepan penegak hukum”.

Keanehan juga pernah dihadirkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi ketika memaknai perbuatan melawan hukum sebagaimana dimaksudkan dalam penjelasan Pasal 2 ayat 1 No. 31 tahun 1999 yaitu termasuk perbuatan tidak sesuai dengan norma-norma kehidupan sosial masyarakat sehingga dapat dipidana dipaksa untuk memaknainya sebatas yang tertulis dalam undang-undang, lainnya tidak. Kehadiran Mahkamah Konstitusi yang diamanatkan untuk menjaga keagungan hukum, malah mereduksi makna hukum sebagai sebatas undang-undang. Keanehan di panggung hukum, dalam bahasa ungkapan Satjipto Rahardjo dimaknai sebagai laboratorium hukum *par-excellent*, karena begitu banyaknya peristiwa hukum yang menarik untuk dikaji, yang dalam bahasanya pemikir lain disebut sebagai tragedi-tragedi hukum.

Baru saja laboratorium hukum di perkaya dengan suguhan Pengadilan Negeri Medan yang membebaskan Adelin Lis dari dugaan pembalakan liar dankorupsi. Bebasnya Adelin Lis cukup menarik untuk dikaji, tetapi lebih menarik lagi adalah reaksi petinggi Kejagung dan MA. Tim pengawas yang diturunkan Kejagung untuk sementara menemukan dugaan kesalahan prosedur dalam pra-penuntutan.<sup>22</sup> Bisa dibayangkan

---

<sup>22</sup> Dalam kasus Adelin Liz, Kejaksaan Agung menduga ada seorang jaksa berinisial F diduga melanggar prosedur dalam menangani perkara dugaan korupsi dan pembalakan liar dengan terdakwa Adelin Lis. Pelanggaran terjadi pada tahap menyatakan berkas pemeriksaan lengkap atau tahap pra-penuntutan. Lihat : Kompas 17 November 2007. Sebagai catatan, terhadap penanganan perkara yang sudah sampai ke pengadilan dan oleh Hakim dinyatakan bebas, kejaksaan masih berkatut pada persoalan prosedur penelitian berkas perkara yang sudah barang tentu kurang relevan untuk dikedepankan. Apalagi diakaitkan dengan model birokrasi kejaksaan yang berlaku sistem komando, menyalahkan jaksa yang



persoalan penanganan perkara pembalakan liar dan korupsi yang bebas di pengadilan direduksi sekedar sebagai kesalahan prosedur. Sementara di pihak Pengadilan justru terjadi fenomena yang lebih menarik lagi karena hakim yang menangani perkara tersebut di promosikan.<sup>23</sup>

Padahal dalam bulan Oktober 2007, MA juga baru saja menyuguhkan pengadilan model “dagelan” yang mengusik rasa keadilan masyarakat, yaitu kasus DPRD Padang – yang sempat dipuja-puja sebagai “*pilot project*” korupsi berjamaah yang melanda di hampir seluruh Indonesia dan berhasil dibawa ke persidangan – namun akhirnya sebagian diantaranya justru kandas di tingkat kasasi. Ironisnya sebagian besar diantaranya sudah diputus bersalah oleh MA dengan hakim majelis yang berbeda, sementara mereka yang dibebaskan adalah perkara yang hakim majelisnya justru diketuai oleh Bagir Manan yang notabene adalah Ketua Mahkamah Agung!!! Bisa dibayangkan dampak ikutan dari peradilan atas kasus lain yang modusnya sama. Sudah barang tentu putusan ini akan menjadi yurisprudensi terhadap perkara yang sama yang sekarang baru dalam tahap persidangan maupun upaya hukum. Bahkan terhadap putusan yang sama yang sudah diputus di tingkat kasasi akan dijadikan bukti untuk mengajukan Peninjauan Kembali. Pesan MA yang bisa ditangkap “Mari kita korup”, toh MA sendiri dalam hal biaya perkara juga tidak mau diaudit.

Mencermati peristiwa diatas, tanpa disadari kita telah masuk perangkap untuk menyerahkan urusan pencarian keadilan (pidana) hanya pada “mekanisme birokrasi” sistem peradilan, tanpa pernah mempertanyakan apakah bekerjanya birokrasi peradilan itu mampu menghasilkan keadilan, tanpa pernah bertanya bagaimana kultur birokrasi peradilan yang sudah terlanjur dibangun, dan tanpa pernah bertanya siapa figur-figur penentu birokrasi itu sendiri. Kita masih terjebak dalam ruang pandang bahwa hanya dengan undang-undang yang kita miliki, tanpa keberanian untuk menggunakan tanpa pandang bulu, maka hanya menghasilkan tebang pilih penanganan perkara dan selalu saja menyisakan orang-orang yang “*untauchable*” maupun “*the have always come-out ahead*”.

---

menangani perkara sudah barang tentu sebagai bentuk pengkambing-hitaman untuk mengalihkan tanggung jawab, yang bertentangan dengan sistem komando itu sendiri.

<sup>23</sup> Mariana Sutadi membantah bahwa kelima hakim yang menangani perkara tersebut mendapat promosi, menurutnya yang mendapat promosi hanya Wakil Ketua PN Medan (Robinson Tarigan) yaitu menjadi Ketua PN Jaktim. Lihat : Kompas, 15 November 2007. Tanpa bermaksud menghakimi kebijakan MA dalam kasus tersebut, terlihat MA tidak peka terhadap kondisi sosio-kultural masyarakat Indonesia yang sedang menabuh genderang perang terhadap pelaku ilegal logging, karena pada saat hakim membebaskan perkara ilegal logging pada saat yang bersamaan mempromosikan yang bersangkutan.

Namun demikian sangat disayangkan perdebatan yang sering mengemuka tidak menyentuh substansi-substansi yang esensial didepan mata, yang diperdebatkan justru ancaman pidana minimum seperti halnya RUU Pemberantasan Korupsi yang akan mengurangi ancaman pidana minimum.<sup>24</sup> Bukan bagaimana norma hukum itu ditegakkan. Pada saat yang bersamaan kajian terhadap birokrasi peradilan bukan menjadi komoditas yang menarik bagi para pemerhati hukum. Padahal, justru didalam bekerjanya birokrasi peradilan merupakan hamparan ladang yang seharusnya menjadi daya tarik para penstudi hukum.

Apabila bersandar pada skema besar pemikiran Friedman bahwa unsur pembentukan hukum terbagi dalam tiga bidang besar yaitu *legal structure*, *legal substance* dan *legal culture*, (dalam konteks hukum pidana) maka *criminal justice system* atau Sistem Peradilan Pidana (SPP) menduduki posisi penting, karena di dalamnya bercokol *legal structure* dan bagaimana *legal culture* atau cara berhukum dari birokrasi peradilan. Bahkan kelemahan-kelemahan yang ada dalam *legal substance* pun sesungguhnya dapat diatasi dengan kehadiran *legal structure* dan *legal culture* yang unggul. Itulah sebabnya Traverne berani mengemukakan adagium yang sangat terkenal itu, "Beri aku hakim dan jaksa yang baik, maka dengan hukum yang burukpun keadilan akan tetap dapat ditegakkan".

Di Indonesia, bekerjanya SPP dipertautkan dengan Hukum Acara Pidana (HAP) melalui UU No. 8 th. 1981.<sup>25</sup> Di dalam HAP diatur beberapa

---

<sup>24</sup> "Bahwa dalam draf RUU Pemberantasan Korupsi, hukuman untuk pelaku korupsi justru lebih ringan dibandingkan UU No. 31/99", Kompas, 17/11/07. Sehubungan dengan tersebut Rudy Satiyo Mukantardjo menyatakan : "Hukuman yang rendah itu tidak bisa membuat jera koruptor, apa bedanya koruptor dan maling kalau korupsi bukan pidana serius". Lebih lanjut dikatakan : "putusan hakim biasanya lebih kecil dari ancaman hukuman dalam UU, pemidanaan yang rendah akan membuat korupsi semakin bertambah marak karenahukumannya tidak menakutkan". Lebih lanjut Rudy Satriyo Mukantardjo menyayangkan penghapusan pidana minimal bagi koruptor, karena pidana minimal itu menunjukkan sedemikian seriusnya penanganan korupsi. Sementara Deny Indrayana mengatakan : "Saya tidak habis pikir dengan Tim Perumus RUU ini. Sebaliknya Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia segera mengganti saja tim perumus ini. Terlihat tim perumus memiliki agenda lain diluar pemberantasan tindak pidana korupsi". Lebih lanjut dikemukakan bahwa : "Ide pemidanaan yang rendah bagi koruptor menjadi bukti pemerintah tidak konsisten melihat korupsi sebagai kejahatan yang serius". Lihat : Kompas, 19/11/07.

<sup>25</sup> Perlu menjadi catatan, bahwa kehadiran HAP melalui UU No. 8 th. 1981 dimaksudkan untuk membangun sistem peradilan pidana yang terintegrasi atau dikenal dengan "*integrated criminal justice system*". Namun demikian bekerjanya sub-sistem peradilan mulai dari penyidikan, penuntutan, pengadilan hingga lembaga permasyarakatan yang dihasilkan oleh rumusan pasal-pasal undang-undang tersebut terlihat justru sebaliknya, bukan *integrated* seperti yang diharapkan, tetapi *dissintegrated* bahkan *fragmented*. Memang harus diakui bahwa UU No. 8 th. 1981 bukan satu-satunya penyebab konsep pemikiran yang legalistik, dimana kelemahan undang-undang sering menjadi tempat berlindung penyimpangan, maka UU No. 8 th. 1981 mau tifak mau manjadi salah satu alamat yang harus ditunjuk.

hal penting antara lain: (1) sub-sistem peradilan pidana (penyidikan, penuntutan, pengadilan dan lembaga permasyarakatan); (2) kompetensi sub-sistem peradilan; (3) hubungan antar sub-sistem peradilan; (4) mekanisme bekerjanya sub-sistem peradilan; (5) perlindungan HAM tersangka, terdakwa dan terpidana; (6) perlindungan terhadap korban kejahatan (terbatas). Sehubungan dengan substansi yang terkandung dalam HAP tersebut, tidak berlebihan bila HAP menjadi salah satu penentu keberhasilan (ketidak-berhasilan) pencapaian tujuan hukum. Namun demikian sangat disayangkan bahwa kehadiran UU No. 8 th. 1981 semenjak kelahirannya sudah disertai kelemahan. Kelemahan HAP menjadi salah satu faktor pencetus realitas terciptanya birokrasi peradilan seperti yang sekarang ini terjadi. Adapun realitas tersebut antara lain :

### 1. Masalah Birokrasi

Meskipun secara tegas, HAP menganut asas bahwa “peradilan harus dilakukan dengan cepat, sederhana...dan itu harus diterapkan secara konsekuen dalam seluruh tingkat peradilan”<sup>26</sup> tetapi nyatanya tidak demikian.

Dilihat dari segi waktu, kalau diperhatikan dalam proses penyidikan saja penyidik punya kewenangan untuk menahan sampai dengan 120 hari, penuntut umum 110 hari, hakim PT 150 hari, hakim MA 170 hari. akuntansi kompetensi untuk melakukan penahanan tersebut sekaligus merupakan toleransi bagi penegak hukum untuk menyelesaikan penanganan perkara pidana mulai dari penyidikan hingga pengadilan kasasi maksimal selama 700 hari.<sup>27</sup>

Bagi seseorang yang diduga melakukan tindak pidana, sudah barang tentu 700 hari bukan waktu yang pendek untuk mendekam di penjara guna mendapatkan kepastian bahwa dirinya tidak bersalah. Demikian juga bagi masyarakat yang kepengurusannya untuk mendapat keadilan telah

---

<sup>26</sup> Lihat : Penjelasan Umum UU No. 8 tahun 1981 tentang HAP.

<sup>27</sup> Perhitungan tersebut didasarkan pada kemungkinan perpanjangan penahanan sebagaimana diatur dalam pasal 29 HAP : (1) dikecualikan dari jangka waktu penahanan sebagaimana tersebut pada Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27 dan Pasal 28, guna kepentingan pemeriksaan, penahanan terhadap tersangka atau terdakwa dapat diperpanjang berdasarkan alasan yang patut dan tidak dapat dihindarkan karena : (a) tersangka atau terdakwa menderita gangguan fisik atau mental yang berat, yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter, atau (b) perkara yang sedang diperiksa diancam dengan pidana penjara sembilan tahun atau lebih; (2) Perpanjangan tersebut pada ayat (1) diberikan untuk paling lama tiga puluh haridan dalam hal penahanan tersebut masih diperlukan, dapat di perpanjang lagi untuk paling lama tiga puluh hari.

didelegasikan kepada penegak hukum, waktu 700 hari bukan tenggang yang singkat untuk menunggu guna mendapatkan hasil yang memuaskan.

Namun demikian realitas di sekitar kita masih saja menyuguhkan penegakan hukum bagaikan akrobat, seolah-olah masih saja kekurangan waktu untuk mendapatkan putusan yang yang berkeadilan substansial. Bahkan waktu yang relatif cukup untuk menjatuhkan pidana bagi koruptor, pelaku *illegal logging*, *illegal fishing*, *gross violation of human rights*, *money laundering*, tindak pidana perbankan dsb.

Dilihat dari segi proses, lihat saja bagaimana proses penyidikan yang tidak ada batas waktunya sampai kapan. Hubungan antara penyidik dengan Penuntut Umum pun terkadang bertele-tele tanpa ada kepastian. Saling melempar tanggung jawab berkas perkara dari penyidik-penuntut umum merupakan hal yang lumrah kita jumpai. Ketika berkas perkara sudah sampai pada tahap penuntutan pun, tidak serta merta dilalui dengan proses yang mulus, tidak jarang tuntutan pidana yang diajukan Jaksa Penuntut Umum tidak sebanding dengan kerugian yang ditimbulkan (dalam kasus korupsi tidak sebanding antara kerugian negara yang ditimbulkan dengan tuntutan pidana yang diajukan). Belum lagi di pengadilan, terkadang perbedaan persepsi antara Jaksa Penuntut Umum dengan Hakim seolah bertolak belakang. Sehingga tidak mengherankan bila kasus-kasus besar dibebaskan pengadilan.

Penanganan perkara yang birokratis (bertele-tele) bukan hanya terjadi antar sub-sistem peradilan, didalan birokrasi (internal) sub-sistem misalnya sub-sistem penyidikan dan sub-sistem penuntutan pun sering kali berbelit-belit yang dengan sendirinya semakin menambah panjang urusan dalam penanganan perkara. Dilihat dari segi dokumen berkas perkara (sebagai konsekuensi dari pemaknaan sistem pembuktian sebagaimana diatur dalam pasal 183 HAP) terlihat begitu banyak dokumen sampai bertumpuk-tumpuk sebagai bentuk pemenuhan alat bukti surat, begitu banyak pihak yang harus didengar kesaksiannya sebagai pemenuhan alat bukti saksi, begitu beragam pakar yang harus dimintai pendapat untuk memenuhi alat bukti keterangan ahli, begitu banyak rangkaian peristiwa yang harus didokumenkan untuk memenuhi alat bukti petunjuk, dan berulang-kalinya tersangka harus dimintai keterangan untuk mencocokkan keterangan saksi dengan tersangka sebagai pemenuhan alat bukti keterangan terdakwa di persidangan.

Dilihat dari proses beracara di persidangan, begitu banyak instrumen yang dapat dimanfaatkan untuk menjadikan proses persidangan berlama-lama. Patut dicermati bahwa dalam hukum pidana yang dicari adalah kebenaran materiel yang akan digali dalam tahap pembuktian persidangan. Namun demikian tidak jarang baru dalam tahap pembacaan dakwaan, hakim mengabulkan ekspesi (keberatan) terdakwa, sehingga terdakwa harus dibebaskan (diluar *error in personal*), padahal sidang belum sampai tahap pembuktian. Kasus yang saat ini disidangkan yang menimpa Bupati Semarang BG adalah contoh menarik untuk dikaji.<sup>28</sup>

Persoalan menjadi semakin runyam ketika tidak ada pembatasan terhadap upaya hukum yang diajukan. Hal ini berdampak pada penumpukan jumlah perkara yang bermuara ditingkat kasasi Mahkamah Agung.

## 2. Masalah Disintegrasi

*Integrated Criminal Justice System* seolah tinggal harapan, karena sangat sulit diwujudkan. Sebagai contoh, dalam memberi makna terhadap pengertian “perbuatan melawan hukum”, telah menjadi komoditas yang sangat laku antara penyidik, penuntut umum, hakim dan pengacara. Seolah-olah perbuatan melawan hukum dianggap sebagai sesuatu yang harus dimaknai menurut kebenaran subyektif masing-masing birokrasi penegak hukum, yang masing-masing memiliki otoritas untuk menafsirkan secara legalistik versi birokrasinya sendiri. Dan lebih parlunya lagi hampir semua lembaga penegak hukum menafsirkan hukum sebagai undang-undang tertulis sebagaimana dikukuhkan oleh Mahkamah Konstitusi. Belum lagi beberapa pemikir yang menafsirkan perbuatan melawan hukum menurut rezim hukum, sehingga seseorang tidak dapat dikatakan melawan hukum kalau dalam rezim dimana ia di adili belum mencantumkan perbuatannya sebagai perbuatan melawan hukum.<sup>29</sup> Seolah-olah perbuatan melawan hukum sebagai sesuatu yang abstrak dan sulit untuk dipahami.

---

<sup>28</sup> Sebagai catatan, dugaan korupsi Bupati Semarang BG dalam tahap pembacaan dakwaan, ekspesi diterima sehingga terdakwa yang semula ditahan terpaksa harus dilepaskan. Dalam perkembangannya surat dakwaan diperbaiki kembali dan terdakwa disidangkan untuk yang kedua kalinya untuk kasus yang sama. Perlu juga menjadi catatan dalam kasus yang sama terdakwa yang lain sudah diputus pidana beberapa tahun sebelumnya, dan BG baru dijadikan terdakwa dan disidangkan sekarang.

<sup>29</sup> Untuk mendalami masalah ini, tulisan Indriyanto Seno Adji dapat dijadikan sebagai contoh yang memaknai perbuatan melawan hukum berdasarkan rezim hukum. Lihat : Indriyanto Seno Adji, *Overheidsbeleid-Privaatrechtelijkheid dan Tindak Pidana Korupsi*, dalam : “Tindak pidana di Bidang Perbankan”, diedit oleh Wahyu Bahar dkk, Centre for Finance Investment and Securities Law (CFISEL), Jakarta, 2007, hal. 72-79.

Padahal kalau dikaji secara jujur, pemaknaan perbuatan melawan hukum yang sering diperdebatkan lebih pada latar belakang dari siapa yang memberi makna dari perbuatan melawan hukum itu sendiri. Apakah perbuatan melawan hukum itu dimaknai untuk kepentingan Penasehat Hukum guna membebaskan terdakwa, atau juga oleh Penyidik yang ingin meloloskan seseorang untuk tidak jadi tersangka atau maksud lain seperti terbang pilih, atau juga oleh Penuntut Umum agar seseorang yang dijadikan tersangka oleh penyidik untuk tidak jadi terdakwa di persidangan, atau juga oleh Hakim yang karena kepentingan pihak ketiga ingin membebaskan terdakwa dari jerat hukum yang diajukan oleh Penuntut Umum.

Antara Penyidik, Penuntut Umum, Hakim, dan Penasehat Hukum tidak memiliki kesamaan pemaknaan seperti dicontohkan dalam kasus korupsi. Masing-masing bergerak dalam ranah kepentingan birokrasinya. Penyidik sudah lupa dengan laporan masyarakat tentang dugaan korupsi, Penuntut Umum sudah lupa bahwa yang bersangkutan adalah mewakili kepentingan publik yang bertugas untuk menuntut orang yang diduga bersalah ke pengadilan dan menjamin yang tidak bersalah untuk tidak dituntut ke pengadilan. Hakim juga lupa akan kewajibannya untuk menciptakan keadilan dengan menjatuhkan pidana atas orang-orang yang bersalah.

Dilihat dari pendekatan sistem, tidak ada benang merah yang dapat ditemukan bahwa seseorang yang bersalah harus dihukum, kecuali ada alasan pembeda atau pemaaf yang menghapus pemidanaan. Kalau sudah demikian, ketika Penyidik didesak untuk menindak lanjuti dugaan korupsi, atau tidak segera menemukan tersangka, atau tidak segera menyerahkan berkas perkara ke Jaksa Penuntut Umum, atau hanya menjadikan orang-orang tertentu sebagai tersangka, akan dijawab dengan jawaban klise "karena blum cukup bukti". Demikian juga ketika berkas perkara dari Penyidik ke Jaksa Penuntut Umum diping-pong dan tidak segera di P-21 akan dijawab "berkas belum lengkap karena belum memenuhi syarat formil maupun materiel". Lebih-lebih lagi ketika ditanya mengapa banyak perkara korupsi dibebaskan Hakim, dengan *enteng*-nya akan dijawab, "bagi yang tidak terima silahkan mengajukan upaya hukum".

### 3. Masalah Disharmoni

Kalau dalam suatu SPP sudah tidak ada kekuatan yang mempersatukan diantara sub-sistem peradilan yang satu dengan yang lain

(disintegrasi), seolah-olah berjalan sendiri, sudah barang tentu yang muncul kemudian adalah disharmoni. Masing-masing sub-sistem peradilan hanya akan berperan sebatas perannya, tanpa pernah menyadari bahwa masyarakat dijauhkan dari keadilan.

Kalau sudah demikian, maka kasus Adelin Liz di Sumatera Utara akan disusul dengan bebasnya kasus *illegal loging* yang lain. Dalam kasus ini semua pihak seperti saling melempar tanggung jawab. Kejaksaan telah mereduksi menjadi sekedar kesalahan prosedur. Sementara di pihak MA justru menjadikan momen untuk mempromosikan pihak-pihak terkait.

Dalam kasus DPRD Padang, Magir Manan sendiri sebagai Ketua MA telah menciptakan hukum yang dapat dijadikan sebagai yurisprudensi yang dapat menjadi pijakan yuridis bagi kasus korupsi DPRD yang lain untuk bebas dari pasal-pasal korupsi, karena MA telah membuat *massage* "silahkan korupsi, nanti saya bebaskan". Padahal ketika kasus ini pertama kali mencuat, Satjipto Rahardjo pernah membuat artikel khusus dengan judul "Dari Padang Dengan Harapan".

Di luar UUNo. 8 th. 1981 disharmoni juga semakin subur, terlihat seiring dengan tumbuhnya undang-undang baru yang mengatur sub-sistem peradilan (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Lembaga Per masyarakat, serta lembaga diluar sistem peradilan yang memiliki kompetensi di bidang penyidikan) yang pada saat bersamaan juga mengatur baik langsung maupun tidak langsung tentang acara pidana dan kompetensi yang diperluas. Perhatikan saja berapa saja jumlah lembaga penyidik yang ada di Indonesia sekarang ini tanpa kejelasan pendekatan sistem dengan SPP. Belum lagi kewenangan masing-masing sub-sistem yang semakin hari semakin bertambah luas tanpa peduli dengan pendekatan sistematis serta tumpang-tindihnya kewenangan. Bahkan undang-undang pemerintahan daerah pun ikut-ikutan berbicara tentang hukum secara yaitu menempatkan Kepala Daerah tidak sejajar dengan warga negara lain (lebih tinggi) dengan mengahruskan penegak hukum untuk meminta izin kepada Presiden terlebih dahulu untuk melakukan pemeriksaan. Kehadiran KPK yang kewenangannya lebih luas dibanding penegak hukum lain dalam menangani kasus yang sama. Semuanya adalah bentuk lain yang semakin memperuncing disharmoni tersebut. Bahkan dalam memberi kesejahteraan pun tidak ada parameter yang jelas dan sepadan sebagai sesama *law enforcement officer*.

Tidak adanya harmoni juga terlihat dari ketidak-konsistenan sesama hakim di tingkat Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi hingga Mahkamah Agung. Putusan PN maupun PT bisa dengan mudah dimentahkan oleh pengadilan tingkat atasnya. Kalau disharmoni itu tidak segera diatasi, tampaknya sejarah pengadilan model “rekayasa” masih akan terus berlanjut, dimana masyarakat tidak berdaya untuk melawannya.

#### **4. Masalah Independensi**

Salah satu hal krusial yang juga patut dicermati adalah soal kemandirian atau independensi dari SPP. Hal ini penting karena sampai dengan saat ini, yang dipahami sebagai kekuasaan yang independen hanyalah kekuasaan hakim untuk mengadili, sementara kekuasaan kehakiman yang lain tidak. Persoalan ini tidak pernah mendapatkan perhatian secara serius, seolah-olah hanya dengan menyandarkan kepada kebebasan hakim, maka kekuasaan kehakiman sudah selesai dengan sendirinya. Padahal harus diakui, kekuasaan hakim bukanlah kekuasaan yang aktif, tetapi kekuasaan yang pasif, dalam arti hakim hanya menangani perkara yang diajukan kepadanya. Sementara itu banyak tindak pidana termasuk tindak pidana korupsi yang sudah diselesaikan oleh penyidik, sebelum sampai ke meja hakim. Bahkan sebenarnya perkara korupsi yang dibebaskan hakim, tidak sebanding dengan perkara korupsi yang dihentikan penyelidikannya oleh pnyidik di lembaga penyidikan.

Sebagai akibat dari tidak adanya independensi birokrasi sub-sistem peradilan yaitu lembaga penyidikan dan lembaga penuntutan telah menjadi media bersembunyinya intervensi kekuasaan politik dan kekuasaan ekonomi kedalam bekerjanya birokrasi lembaga penyidikan dan penuntutan. Intervensi ini menurut parameter birokrasi lembaga penyidikan dan penuntutan bukan sebagai suatu yang *illegal*, karena kultur birokrasi yang dibangun memang seperti itu dan bahkan disahkan dalam undang-undang yang mengaturnya. Berdasarkan hasil penelitian, bahkan dalam penanganan perkara korupsi terjadi fenomena penanganan perkara sebagai komoditas.

#### **5. Masalah Beban Birokrasi**

Beban birokrasi yang dimaksudkan disini adalah beban finansial dalam struktur birokrasi yang lebih rendah, sementara itu pengeluaran yang harus dipenuhi tidak tercantum dalam mata anggaran masing-masing satuan kerja. Beban birokrasi memang tidak tertulis, tidak pernah bisa ditemukan



dari hasil audit BPK tiap tahu, apalagi masing-masing pengendali birokrasi lebih senang untuk menerima beban tersebut dan dengan cara diam-diam sebagaimana yang biasa dialami oleh birokrat sebelumnya dan yang juga jamak dilakukan oleh mereka yang menduduki posisi yang sama dengan cara menyelesaikan sendiri sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Cara ini adalah cara yang paling aman agar jabatan dalam struktur birokrasi yang sekarang diemban tetap bisa diduduki.'

Masalah ini sebenarnya dialami oleh siapa saja yang menjadi penegak hukum dan berada dalam struktur birokrasi dalam lembaganya. Tidak hanya kepolisian, kejaksaan, tetapi juga pengadilan. Namun demikian karena masing-masing memiliki kompetensi yang dapat menekan orang, yang dapat memaksa orang untuk terpaksa secara diam dan sukarela membantu persoalan yang dihadapi oleh polisi, jaksa dan hakim, maka persoalan beban birokrasi ini hampir saja dapat dipenuhi.

Namun demikian harus dilihat bahwa banyak pihak dirugikan, karena seseorang yang seharusnya jadi tersangka menjadi sekedar saksi atau perkaranya dihentikan, seseorang yang seharusnya dituntut dengan tuntutan pidana yang tinggi akan mendapatkan keringanan, demikian juga terdakwa yang seharusnya diputus pidana berat dapat diringankan hukumannya atau mungkin dibebaskan. Bila hal seperti ini dibiarkan terus berlangsung yaitu pengadilan "sandiwara", dimana distorsi hukum akan terus berlangsung. Belum lagi keadaan ini telah dimanfaatkan secara cerdas oleh para mafia peradilan dengan mengatas-namakan beban birokrasi.

## **6. Paradigma Hukum Positivistik - Legalistik**

Secara kuantitatif dan kualitatif, kita mungkin sudah cukup mempunyai aturan hukum yang dapat digunakan sebagai jaminan kepastian dan keadilan bagi masyarakat yang sedang berurusan dengan masalah hukum. Namun, secara faktual, sangat sulit mendapatkan data yang menggembirakan mengenai rasa keadilan yang timbul dari praktek hukum. Dunia peradilan nyaris menghasilkan putusan-putusan hukum yang mencederai rasa keadilan masyarakat.

Dengan dalih sudah sesuai atau tidak sesuai dengan hukum dan prosedur hukum yang berlaku, seorang itu harus dibebaskan atau ditahan, walaupun menurut pengetahuan dan dugaan kuat masyarakat umum, yang bersangkutan telah melakukan perbuatan yang tidak atau melanggar

hukum. Banyaknya koruptor dibebaskan itu lebih kepada masalah karena secara legal-formal ia tidak bisa dibuktikan telah melakukan korupsi.

Selama ini sudah menjadi suatu pemikiran yang mapan dan dominan di dalam masyarakat yang dipelopori oleh para akademisi dan profesional hukum, yaitu paradigma "*positivistik-legalistik*". Konsep atau pemikiran tersebut yang mereka namakan "*lawyer's law*", yakni bahwa hukum itu identik dengan undang-undang, dan proses hukum harus berjalan menurut prinsip "*aturan dan logika*" (*rules and logic*), dan undang-undang itulah yang dianggap paling mampu menertibkan masyarakat (kepastian hukum)<sup>30</sup>.

Pandangan ini, melihat hukum sebagai suatu institusi pengaturan yang sederhana, linier, mekanistik dan deterministik, khususnya untuk keperluan profesi. Hal yang dominan dalam hal ini adalah melihat dan memahami hukum sebagai sesuatu yang rasional, logis dan penuh keteraturan yang rasional. Tegasnya, hukum itu adalah suatu *order*, suatu *perintah*, yang harus diterapkan dan karenanya manusia harus tunduk kepadanya.

Pandangan/paradigma yang berbasiskan teori/aliran hukum positif dengan tokohnya John Austin ini, berpendapat bahwa hukum adalah perintah dari penguasa politik yang berdaulat dalam suatu negara. Austin berpendapat bahwa "*Ilmu tentang hukum itu berurusan dengan hukum positif, atau dengan aturan-aturan hukum lainnya yang secara tegas dapat disebut demikian, yaitu yang harus diterima dan dilaksanakan tanpa harus memperhatikan kebaikan atau keburukannya*"<sup>31</sup>. Menurut Austin tugas dari ilmu hukum hanyalah menganalisis unsur-unsur yang secara nyata ada dalam sistem hukum modern<sup>32</sup>.

Demikian pula dengan Hans Kelsen tokoh aliran hukum positif yang mengintrodusir *TEORI HUKUM MURNI*, dengan tegas menyatakan bahwa ilmu hukum adalah "*Ilmu normatif*". Hukum semata-mata berada dalam dunia "*sollen*", ciri hakiki dari norma adalah sifatnya yang hipotesis. Hukum lahir bukan karena proses alami, melainkan karena kemauan akal manusia yang dibingkai dalam format-format tertentu. Hukum seperti inilah yang kemudian disebut sebagai "*Hukum Modern*", yang berbeda dengan hukum tradisional yang lahir secara alami dari dan untuk masyarakat. Selanjutnya Kelsen merumuskan teorinya bahwa "*analisis tentang struktur hukum*

---

<sup>30</sup> Kompas, 7 Sept 1998, hlm. 4.

<sup>31</sup> Boden Heimer, 1974, hlm. 94

<sup>32</sup> Satjipto Rahardjo, 1991, hlm. 268

positif, harus dilakukan seaksak mungkin, bebas dari semua pengaturan etik atau politik mengenai nilai<sup>33</sup>.

Sejak hukum modern semakin bertumpu pada dimensi bentuk yang menjadikannya bersifat formal dan prosedural, maka menurut Satjipto Rahardjo, sejak itu pula timbul perbedaan antara *keadilan formal* atau *keadilan menurut hukum* disatu pihak dan *keadilan sejati* (hakiki, pen.) atau *keadilan substansial* dipihak lain. Dengan adanya dua macam dimensi keadilan tersebut, maka terlihat dalam praktiknya, hukum itu ternyata dapat digunakan untuk menyimpang dari keadilan substansial. Penggunaan hukum secara demikian itu tidaklah berarti melakukan pelanggaran hukum, melainkan semata-mata menunjukkan bahwa hukum itu dapat digunakan untuk tujuan lain selain untuk mencapai keadilan<sup>34</sup> ().

Sifat atau karakter hukum yang *teknikalitas* seperti ini yang membuat hukum itu pada posisi yang selalu "siap direayasa". Bahwa setiap masalah yang berkaitan dengan hukum seolah-olah dapat dicarikan pembenarannya, meskipun untuk hal-hal yang sebenarnya kurang masuk akal sekalipun. Tindakan para aparat hukum, termasuk putusan-putusan hakim yang kadang-kadang aneh dan kontroversial, selalu ada pembenarannya dari segi hukum. Dengan cara ini, kebenaran disingkirkan dan *kepastian hukum* terpelihara, meskipun secara semu, karena yang disebut dengan kepastian hukum dalam hal ini adalah tafsir-tafsir subyektif aparat hukum atas aturan hukum yang tidak jarang secara substansial justru menimbulkan ketidakpastian.

Akibatnya bagi aparat hukum yang *menguasai aturan hukum* dan *mahir dalam teknik hukum*, tetapi mempunyai moralitas yang rendah akan dapat memanfaatkan hukum dengan sebaik-baiknya untuk memenangkan kasus/perkara yang ditanganinya. Bagi yang senang berkolusi dengan pihak yang melakukan kejahatan, maka baginya hukum sewaktu-waktu dapat diubah sebagai alat kejahatan (law as a tool of crime). Menurut Ronny Nitibaskara, bahwa perbuatan jahat dengan hukum sebagai alatnya merupakan kejahatan sempurna, sulit dilacak, karena diselubungi hukum dan berada dalam hukum<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Allen, 1958, hlm. 51

<sup>34</sup> Khuzaifah, *Teorisasi Hukum : Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Di Indonesia 1945-1990*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, hlm. 181

<sup>35</sup> Kompas, 16 Oktober 2000, hlm. 7

Sistem hukum Indonesia adalah termasuk dalam kategori paradigma hukum modern (positivistik-legalistik) yang liberal tersebut pada prinsipnya diadakan tidak untuk memberikan keadilan kepada masyarakat, melainkan untuk melindungi kemerdekaan individu, yang *senjata utamanya* adalah *kepastian hukum*. Demi kepastian, maka keadilan dan kemanfaatan boleh dikorbankan dan diabaikan. Konsepsi atau paradigma yang demikian ini merupakan hal yang bersesuaian dengan ketegangan antara keadilan hukum formal dan keadilan substansial.

Tegasnya, pola pikir hukum yang legalistis/positivistis memang telah banyak mencelakakan bangsa Indonesia, karena dalam praktiknya sejak berdirinya NKRI hingga sekarang, negaralah yang memonopoli kekuasaan membuat hukum, sehingga hanya produk-produk hukum dari legislatiflah yang dianggap sah sebagai hukum. Di luar produk penguasa tidak diakui sebagai produk hukum, sehingga otoritas hukum masyarakat tidak diakui sama sekali. Tanpa disadari, hegemoni negara ini sesungguhnya merupakan pelanggaran terhadap nilai-nilai demokrasi, sebab apapun perintah hukum dari negara yang menuntut ketaatan dari warganya sebenarnya membutuhkan persetujuan (sesuai dengan aspirasi) seluruh warga negara. Inilah hakekat dari kedaulatan rakyat.

Akibat sistem hukum yang lebih menonjolkan kemerdekaan individu daripada pencarian kebenaran dan keadilan itu rupanya telah banyak memakan korban, baik di negara asalnya di Barat maupun di negara-negara yang menganut paham positivistisme hukum belakangan. Di Amerika, fenomena proses peradilan yang positivistik yang telah memakan korban tersebut, acap kali dijuluki sebagai “peradilan / putusan yang sesat”<sup>36</sup>.

Dengan demikian, apakah situasi bernegara hukum dengan paradigma positivistik, yang serba linier, mekanistik dan deterministik yang mengedepankan “rules and logic” tersebut masih dapat menyelamatkan krisis hukum di Indonesia? Maka dengan tegas dijawab : *Tidak !*, karena saat ini Indonesia sedang menghadapi *extra ordinary problem*, masalah yang luar biasa sulit. Berpikir dan bekerja dalam formalitas dan prosedur hukum (undang-undang) yang serba teknikalitas tidaklah cukup menjanjikan keterpurukan bangsa Indonesia, termasuk keterpurukan hukum formal tersebut.

---

<sup>36</sup> Ahmad Ali, *Tinjauan Normatif dan Sosiologis Kasus Dugaan Suap Hakim Agung, Diktum (Jurnal Kajian Putusan Pengadilan)*, LeIP, Edisi I tahun 2002. hlm. 41

Dengan demikian, adalah sudah sangat mendesak untuk mencari agenda dan cara berfikir alternatif agar bangsa Indonesia bisa keluar dari situasi yang serba tidak pasti dari praktik kepastian dan keadilan prosedural hukum tersebut, yang nyatanya hingga kini tidak mampu berbuat banyak. Oleh karenanya bukan hal yang tabu jika para pendukung aliran positivistic ini agar merubah pandangannya untuk digantikan oleh ilmu hukum yang lebih menjanjikan dan memiliki karakter progresif.

### **C. Reformasi Birokrasi Sistem Peradilan dalam Upaya Pemberantasan Korupsi**

#### **1. Paradigma Hukum Positif : Solusi dari Krisis Penegakan Hukum di Indonesia**

Berfikir secara progresif dalam hukum berarti harus berani keluar dari “mainstream” pemikiran *absolutisme* hukum, kemudian menempatkan hukum dalam posisi yang *relatif*. Dalam hal ini, hukum harus diletakkan dalam keseluruhan persoalan kemanusiaan. Bekerja berdasarkan pola pikir hukum yang progresif (paradigma hukum progresif), sudah tentu berbeda dengan bekerja dengan paradigma hukum positivistic-legalistic, yang selama ini diajarkan di perguruan-perguruan tinggi hukum. Paradigma hukum progresif menurut pengagasnya Satjipto Rahardjo, melihat faktor utama dalam hukum adalah manusia itu sendiri. Sebaliknya paradigma hukum adalah positivistic meyakini kebenaran hukum diatas manusia. Manusia boleh dimarginalkan asal hukum tetap tegak. Sedangkan hukum progresif berpandangan bahwa justru hukum bolehlah dimarginalkan untuk mendukung proses eksistensialitas kemanusiaan, kebenaran dan keadilan.

Jadi agenda utama paradigma hukum progresif adalah menempatkan manusia pada posisi sentral dari seluruh pembicaraan / pemikiran hukum. Penempatan faktor manusia di pusat pembicaraan hukum itu membawa kita untuk memperdulikan faktor perilaku dan pengalaman manusia (behavior & experience). Jika dalam filosofi paradigma hukum praktis posisi “manusia adalah untuk hukum dan logika hukum”, sehingga manusia dapat dipaksa-paksa untuk dimasukkan dalam “skema” hukum, maka sebaliknya, filosofi dalam paradigma hukum progresif adalah bahwa: “*HUKUM UNTUK MANUSIA*”. Dengan demikian masalah manusia dan kemanusiaan akan ikut mengalir memasuki skema hukum. Maka, menjadilah hukum itu tidak untuk dirinya sendiri, melainkan untuk mengabdikan dan melestarikan manusia dengan melibatkan masalah kebenaran dan keadilan didalamnya.

Kontribusi terbesar dari paradigma hukum progresif, adalah menjadikan para yurist untuk menjadi sosok “manusia sebenar-benarnya manusia”, bukan “manusia robot/komputer” yang bekerja mekanistik atau elektronis yang dalam praktiknya para yurist itu bekerja sekedar menerima perintah dan prosedur yang tertera dalam undang-undang? Untuk itulah bertahun-tahun dengan susah payah kita mencetak ahli hukum, akan tetapi bekerjanya tidak lebih dari cara kerja seperti komputer, tanpa hati nurani dengan hanya tinggal mengutak-atik pasal-pasal undang-undang? Tegasnya, bahwa paradigma hukum progresif akan mengarahkan para aparat hukum menjadi sosok yang arif dan bijaksana, yang memiliki wawasan komprehensif dalam upaya mencapai kebenaran dan keadilan dalam setiap persoalan yang dihadapi.

Eksponen hukum progresif tidaklah a priori terhadap sikap pembentuk undang-undang yang selalu berupaya untuk merumuskan aturan perundang-undangan yang rinci dan jelas, karena rumusan yang jelas tersebut memang dibutuhkan untuk maksud menjamin prediktabilitas, yaitu tidak menafikan peraturan yang ada sebagaimana dianjurkan oleh aliran hukum bebas (*freirechtlehre*). Meskipun demikian, ia juga tidak seperti legalisme yang mematok peraturan sebagai harga mati, atau ia juga tidak seperti aliran/mashab *Analytical jurisprudence* yang hanya berkutat pada proses legis-formal. Jadi hukum progresif merangkul baik peraturan maupun kenyataan/kebutuhan masyarakat sebagai dua hal yang harus dipertimbangkan dalam setiap keputusan.

Berkaitan dengan hal ini, Roeslan Saleh menyatakan bahwa: “Jika undang-undang yang telah dirumuskan itu tidak memberikan suatu cara penyelesaian yang mudah dalam penerapannya, maka petugas hukum itu harus memperhatikan pula pangkal tolak yang dijadikan sendi dari aturan itu dan berorientasi kepada nilai-nilai yang ada dibelakang dari ketentuan hukum itu. Dapat pula dikatakan, bahwa bila petugas hukum itu tidak menemukan aturan yang bersifat eksplisit dalam undang-undang mengenai pilihan hukum, sehingga ia harus kembali kepada asas-asas yang menjadi pangkal tolak dari undang-undang itu dan mengikuti asas-asas tadi itu sebagai petunjuk”. Penjelasan diatas ingin menegaskan, bahwa paradigma hukum progresif akan selalu menempatkan cita hukum pada tempat yang paling tinggi, artinya cita hukumlah yang menentukan keabsahan suatu norma hukum. Demikian juga, penyelesaian permasalahan-permasalahan hukum yang tidak sesuai dengan cita hukum harus dianggap tidak sah.

Dalam konteks Indonesia; cita hukum itu ada didalam cita-cita bangsa Indonesia, baik berupa gagasan, rasa, cipta dan pikiran. Sedangkan hukum merupakan kenyataan dalam kehidupan yang berkaitan dengan nilai-nilai yang diinginkan dan bertujuan mengabdikan kepada nilai-nilai tersebut. Jadi tanpa cita hukum, maka produk hukum yang dihasilkan itu akan kehilangan maknanya.

## 2. Pemberantasan Korupsi dengan Cara Luar Biasa

Menurut Satjipto Rahardjo, bahwa bertindak dan berpikir biasa adalah berpikir dan bertindak *sesuai* dan *berdasarkan* konvensi-konvensi yang sudah disepakati. Dalam hukum, lembaga yang banyak menjadi landasan dalam pemberantasan korupsi, bahwa konvensi itu berarti: aturan, konsep, asas, doktrin dan sebagainya. Berpikir biasa adalah, berpikir yang tidak meninggalkan dan tidak boleh meninggalkan aturan-aturan yang telah disepakati. jadi bertindak dan berpikir disini dengan sifat yang linier, mekanistik, marginal, rasional, logis dan ketat berdasarkan aturan. Sedangkan apabila kita memutuskan untuk menempuh jalur yang luar biasa (*extra ordinary*), maka yang akan kita lakukan adalah cara yang berlawanan dengan yang dikatakan "biasa" di atas. Berbeda dengan cara berpikir dan bertindak yang biasa, maka kita harus merubah cara berpikir dan bertindak tersebut dengan cara-cara yang melompat, kreatif, mematahkan aturan lama (*rule breaking*) dengan membuat aturan baru (*rule making*).

Pernyataan dalam UUD kita, bahwa "Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum", belum menjawab persoalan secara tuntas, melainkan masih membawa banyak masalah di belakangnya. Misalnya adalah, bagaimana kita memberi arti pada hukum dan menentukan batas-batasnya. Dikatakan dan seperti kita ketahui bahwa dimanapun di dunia ini, masyarakat hukum itu adalah komunitas yang kolot, esoterik (eksklusif), dan anti perubahan. Maka tidak heran kalau Bung Karno pernah mengatakan bahwa: "kita tidak bisa ber-revolusi dengan para ahli hukum", dan Shakespeare pun berkata: "*let's kill all of the lawyer*".

Masyarakat / komunitas hukum di negeri ini masih berpikir dengan cara-cara yang klasik. Hal ini dapat kita lihat dari berbagai putusan hukum bahwa pengadilan, kejaksaan, kepolisian masih berpikir dan bertindak secara klasik sebagaimana yang dikatakan oleh Alvin Tofler dalam buku "*Order Out Of Chaos*". Para ahli hukum masih bersikap sangat submisif

terhadap hukum positif, tidak kreatif, apalagi berani bertentangan dengan aturan yang ada (*rule breaking*).

Pemberantasan korupsi di Indonesia, seperti apa yang saya katakan pada pendahuluan, tetap berjalan dan dijalankan menurut hukum. Tetapi, ironisnya kalau hukum itu diterima, dipahami dan dijalankan menurut cara-cara klasik, maka peranan hukum dalam pemberantasan korupsi makin tidak tuntas, bahkan jangankan hukum akan berperan, sebaliknya hukum itu bahkan dapat menghambat pemberantasan korupsi. Bahwa para ahli dan penegak hukum, para yuris, jaksa, hakim, advokat dan polisi di Indonesia masih terikat dengan cara berpikir klasik. Hal ini sesungguhnya tidak sepenuhnya kesalahan mereka, karena memang itulah “ilmu” yang mereka dapatkan dan mendidik mereka di fakultas-fakultas hukum di negeri ini, seperti umumnya di negara-negara lain..

Namun, sekarang untuk melakukan terobosan dalam pemberantasan korupsi, kita harus berpikir dan bertindak luar biasa dan kritis terhadap segala yang kita anggap menghambat tujuan-tujuan baik kita dalam pemberantasan korupsi.

## **E. Penutup**

Dari pokok-pokok pikiran yang penulis uraikan dimuka, maka untuk memberikan gambaran mengenai seberapa panjang perjalanan yang akan ditempuh oleh bangsa Indonesia dalam upaya melakukan reformasi hukum dan mencari solusi dari keterpurukan hukum kita saat ini, adalah tergantung para perubahan/perbaikan cara pandang (paradigma) kaum akademisi dan praktisi hukum terhadap hukum itu sendiri. Oleh sebab itu, sebagai renungan lebih lanjut perlu disampaikan beberapa masalah yang dapat dijadikan bahan diskusi di kalangan aparat penegak hukum/Peradilan dan mahasiswa hukum khususnya, yaitu : *pertama*, proses reformasi hukum Indonesia tidak akan sampai pada tujuannya tanpa diawali dari perubahan cara pandang yang benar terhadap hukum itu sendiri, karena hukum itu hanyalah berupa alat/sarana saja untuk mencapai tujuan bangsa. *Kedua*, jika para lulusan pendidikan tinggi hukum dibiarkan terbelenggu oleh cara pandang (paradigma/pola pikir) legalistis-positivistis semata, maka selamanya mereka tidak akan mampu menemukan hakekat/makna yang tersembunyi dibalik aturan-aturan hukum. Padahal, tanpa mengetahui makna yang terkandung dalam/dibalik ketentuan-ketentuan/aturan hukum itu secara keseluruhan (holistik) maka mustahil para aparat hukum akan



menemukan jalan penyelesaian atau solusi dalam penyelesaian permasalahan hukum secara adil dan memuaskan.

*Ketiga*, batas-batas perbedaan yang dapat diterima dari penyelenggaraan pendidikan tinggi hukum menurut levelnya masing-masing (S1, S2, S3) hanyalah menyangkut bobot (muatan) kurikulumnya saja, dan bukan menyangkut perbedaan cara pandang/pola pikir terhadap hukum itu sendiri. Artinya, para pendukung hukum progresif harus sudah mulai melakukan proses pencerahan, yaitu dengan membina para mahasiswa hukum khususnya, untuk berfikir dan memecahkan masalah-masalah hukum secara progresif.

Akhirnya, dapat disimpulkan bahwa eksponen hukum progresif ingin selalu melihat hukum dalam pola pikir masyarakat Indonesia yang bersifat holistik, dalam fungsinya untuk mensejahterakan bangsa dengan menyelesaikan persoalan-persoalan sosial menurut hati nurani masyarakat. Membina pola pikir yang demikian jelas tidak mudah, karena untuk menggabungkan diri kedalam eksponen hukum progresif dibutuhkan pengetahuan yang luas. Tanpa pengetahuan yang luas, mustahil seorang ilmuan dan praktisi hukum akan mampu menjelaskan dan memecahkan semua persoalan bangsa dengan pendekatan yang holistik. Akhirnya disarankan agar para aparat penegak hukum yaitu: kepolisian, kejaksaan, hakim dan advokat, mulai saat ini untuk berani mereformasi diri dengan cara berpikir dan bertindak bebas dan kreatif, tidak hanya submisif, demi untuk menyelamatkan bangsa dari keambrokan karena korupsi. Demikian pula khususnya kepada para mahasiswa yang di masa depan diharapkan akan memimpin bangsa ini, semoga.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali, *Keterpurukan hukum di Indonesia (Penyebabnya dan Solusinya)*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001.
- , *Tinjauan Normatif dan Sosiologis Kasus Dugaan Suap Hakim Agung, Diktum (Jurnal Kajian Putusan Pengadilan)*, LeIP, Edisi I tahun 2002.
- Arief Sidarta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Disertasi Program Doktor Unpad, 1996.

- Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana Tentang Sistem Peradilan Pidana Terpadu (Integrated Criminal Justice System)*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 2006.
- , *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1994.
- Bernard L. Tanya, *Hukum, Politik, dan KKN*, Srikandi, Surabaya, 2005.
- Franz Magnis Suseno, *Etika Politik (Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern)*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Friedman, *The Legal System*, Rusel Sage Foundation, 1975.
- Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum : Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Di Indonesia 1945-1990*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004.
- Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam System Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1998.
- Nash hamid Abu Zayd, *Al Qur'an, Hermeneutik dan Kekuasaan*, RQiS, Bandung, 2003.
- Poepoprodjo, *Hermeneutik*, Pustaka Setia, Bandung, 2004.
- Roberto Mangaibera Unger, *Law and Modern Society Toward a Critism of Social Theory*, The Free Press, New York, 1976.
- Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan UUD 45 Dalam Perundang-Undangan*, Aksara Baru, Jakarta, 1979.
- Steven Vago, *Law and Society*, Prentice Hall, 1991.
- Satjipto Rahardjo, *Mengajarkan Keteraturan, Menemukan Ketidak-teraturan (Teaching Order, Finding Disorder)*, Tigapuluh Tahun Perjalanan Intelektual dari Bojong ke Pleburan, Pidato Emiritus Guru Besar UNDIP, 2000.
- , *Menuju Produk Hukum Progresif*, Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas yang diselenggarakan oelh FH UNDIP, 2004.
- , *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*, Jurnal Hukum Progresif, Vol.1/No.1/April 2005, PDIH Ilmu Hukum UNDIP.
- , *Polisi Indonesia Mandiri (dalam Jurnal Polisi Indonesia)*, Program Pascasarjana KIK UI bekerjasama dengan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta September 1999 - April 2000, 2000.

- , *Rekonstruksi Pemikiran Hukum di Era Reformasi*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Menggugat Pemikiran Positivisme di Era Reformasi, diselenggarakan oleh Mahasiswa Program Doktor UNDIP, Semarang, 2000.
- , *Hukum Adat Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Perspektif Sosiologi Hukum)*, makalah disampaikan pada lokakarya hukum adat, oleh Mahkamah Konstitusi, 2005.
- , *Masalah Penegakan Hukum Tinjauan Sosiologis*, BPHN, Jakarta, 1983.
- , *Pembangunan Hukum Nasional dan Perubahan Sosial, Identitas Hukum nasional*, FH UII, 1997.
- , *Sistem Peradilan Pidana dan Wacana Kontrol Sosial*, Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi, Vol.I/I/1998.
- , *Transformasi Nilai dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum Nasional*, BPHN, Jakarta, 1995.
- Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional – Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Sudarto, *Metodologi Penelitian Filsafat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.

## AKTUALISASI HUKUM UNTUK MENGATASI KRISIS NILAI DAN FRAGMENTASI SOSIAL

Dr. Muhammad Ali Taher Parasong, SH. MH.

### A. Pendahuluan

Sejak berdiri hingga sekarang, Indonesia adalah negara hukum. Konsep negara hukum Indonesia menjadi bagian yang dinyatakan dalam konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Cita-cita negara hukum yang terdapat dalam konstitusi bersifat universal. Konsep negara hukum bersifat fleksibel, karena hampir semua negara dikatakan negara hukum.<sup>1</sup> Pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat, konsep negara hukum dicantumkan pada bagian Mukadimah dan Pasal 1 ayat (1), yang berbunyi Indonesia adalah negara hukum.<sup>2</sup> Pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950), konsep Indonesia sebagai negara hukum tercantum pada bagian Mukadimah dan Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950.<sup>3</sup> Pada masa UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan, konsep Indonesia sebagai negara hukum tercantum pada Penjelasan Bagian Umum UUD 1945 tentang sistem pemerintahan pada pokok pikiran pertama, yang berbunyi, “Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Selanjutnya dinyatakan pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).<sup>4</sup>

Ketentuan yang diatur dalam Penjelasan UUD 1945 tidak dibahas oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia

---

<sup>1</sup> Lihat Herman Sihombing, dalam Abdul Azis Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm.2.

<sup>2</sup> Pada Konstitusi Republik Indonesia Serikat dinyatakan secara tegas dalam kalimat terakhir dari bagian Mukadimah dan juga dalam Pasal 1 ayat (1) bahwa Indonesia adalah negara hukum. Pasal 1 ayat (1) KRIS yang menyatakan “Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang Demokrasi dan berbentuk federasi”. Konstitusi Negara Republik Indonesia Serikat berlaku dalam kurun waktu 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950, sifanya merupakan konstitusi sementara yang naskah rancangannya dipersiapkan selama berlangsungnya Konferensi Meja Bundar.

<sup>3</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 yang menyatakan: Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan. Undang-Undang Dasar ini berlaku kurun waktu 17 Agustus 1950 sampai tanggal 5 Juli 1959.

<sup>4</sup> Kedudukan Penjelasan UUD 1945 terdapat dua pendapat yang berkembang, yaitu, *pertama*, yang menyatakan bahwa UUD 1945 hanya terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh saja, sedangkan Penjelasan UUD 1945 bukan merupakan bagian resmi dari UUD 1945. *Kedua*, UUD 1945 terdiri dari Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh dan Penjelasan (Penjelasan UUD 1945 merupakan bagian resmi dan tidak terpisahkan dari UUD 1945. Lihat, Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konsitituti*, Jakarta: RajaGrafindo, 1999, hlm.1999.

(BPUPKI). Komitmen para pendiri negara terhadap prinsip negara hukum dapat diketahui dari pembentukan konstitusi yang salah satu fungsinya membatasi penggunaan kekuasaan dan melindungi hak asasi manusia. Penjelasan UUD 1945 muncul pada saat naskah UUD 1945 diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia pada tahun 1946. Pencantuman ketentuan Indonesia negara hukum dalam bagian Penjelasan Umum UUD 1945, dipengaruhi adanya kekalahan dua negara yang menerapkan sistem absolutisme, yaitu kekalahan fasisme Jerman di bawah Adolf Hitler dan fasisme Jepang di bawah Tenno Heika. Pengaruh ini nampak dari rumusan ketentuan negara hukum Indonesia yang mempertentangkan antara *rechtsstaat* dengan *machtsstaat*. Ketentuan ini tidak ditindaklanjuti dengan penjabaran lebih lanjut mengenai prinsip-prinsip negara hukum, sehingga menyebabkan tidak adanya kejelasan tujuan atau orientasi negara hukum Indonesia.

Pada masa orde baru ketentuan Indonesia negara hukum sebagaimana tercantum pada Penjelasan UUD 1945 menjadi dasar dalam pembangunan hukum. Pada masa tersebut terjadi beberapa penyimpangan dari prinsip negara hukum, karena sistem *checks and balances* belum komprehensif, dominasi eksekutif (*executive heavy*) dan interpretasi hukum yang tidak obyektif. Ketentuan negara hukum pada Penjelasan UUD 1945 berpengaruh terhadap pelaksanaan pemerintahan yang otoriter.<sup>5</sup> Pada masa reformasi, konsep negara hukum Indonesia tercantum pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi, "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Rumusan ini tidak secara jelas menyebutkan konsep Indonesia negara hukum dengan sistem *rechtsstaat* atau *rule of law*. Penempatan konsep Indonesia sebagai negara hukum pada Batang Tubuh UUD 1945 seharusnya dapat mengatasi masalah krisis nilai dan fragmentasi sosial. Namun demikian dilihat dari realita sosial yang terjadi pada saat ini, hukum belum mampu mewujudkan rasa keadilan masyarakat. Pengembangan substansi hukum cenderung identik dengan produksi undang-undang yang kering dari nilai-nilai ideologis dalam berbangsa dan bernegara. Aparatur hukum sekedar sebagai penyuar substansi hukum yang formalistik, keputusan-keputusannya kadangkala jauh dari rasa keadilan masyarakat. Budaya hukum belum melahirkan

---

<sup>5</sup> Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Malang: In-TRANS, 2008, hlm.1.

karakter ketaatan pada hukum yang bersumber dari kesadaran yang mendalam, tetapi karena ketakutan akan sanksi dari hukum.

Dalam NKRI, bahwa posisi hukum sebagai suatu sistem sosial menjadi garda terdepan dalam merawat dan menjaga rumah bersama bernama Indonesia dengan penyangga empat pilar kebangsaan: Pancasila, UUD 1945, Bhineka Tunggal, dan NKRI. Salah satu faktor yang mempengaruhi hukum adalah politik kebangsaan, karena merupakan ruh, nyawa, obor dan energi positif hukum untuk menjaga negara-bangsa Indonesia dari segala macam tantangan, gangguan, dan ancaman, baik yang bersifat domestik maupun global. Semangat tersebut harus ditanamkan kepada segenap komponen bangsa, terutama generasi milenial, melalui berbagai bentuk media sebagai upaya mengisi dan mewujudkan cita-cita kemerdekaan secara utuh, sesuai amanah konstitusi. Dengan demikian, hukum menjadi instrumen yang selalu tampil didepan dalam membendung arus politik-ideologi apa pun yang bisa merongrong dan mengancam nilai-nilai kebangsaan dan keutuhan bangsa yang kita cintai ini.

Gerak laju pembangunan Indonesia saat ini sesungguhnya dihadapkan pada tantangan yang pelik. Di satu sisi, bangsa Indonesia harus mengejar ketertinggalan di bidang pembangunan ekonomi, pembangunan fisik, dan produktivitas nasional. Di sisi lain, bangsa ini juga harus menghadapi kerentanan sosial yang ditimbulkan oleh krisis nilai dan fragmentasi sosial yang bisa menghambat pembangunan. Mengejar ketertinggalan di bidang infrastruktur fisik sangat penting, mengingat begitu banyaknya pekerjaan rumah yang belum tuntas dan terbengkalai dalam menata ruang fisik bangsa ini. Namun yang tak kalah penting, bahkan lebih penting lagi, adalah memberikan perhatian yang sungguh-sungguh terhadap pengembangan infrastruktur nilai. situasi kondisi saan ini, kita memahami, bangsa Indonesia berkejaran dengan waktu untuk mengatasi degenerasi dalam nilai etis-ideologis dan karakter-jati diri bangsa. Bangsa Indonesia menghadapi gempuran pasar internasional dan idiologi-idiologi trans-nasional dalam situasi ketahanan kejiwaan bangsa ini yang sedang rapuh. Maka, dalam situasi-kondisi seperti itu, harus tetap waspada terhadap upaya kelompok-kelompok tertentu yang secara terus menerus menghembuskan pikiran-pikiran yang bersumber dari ideologi asing yang anti Pancasila.

Berdasarkan sejumlah penelitian atau survei yang dilakukan oleh lembaga-lembaga riset kredibel sebagai indikator, hasilnya sangat mengkhawatirkan: nilai-nilai ideologi dan kebangsaan berada dalam posisi

bahaya. Sekedar contoh: Indeks Ketahanan Nasional yang disusun Labkurtanmas, Lembaga Ketahanan Nasional, mengindikasikan melemahnya ketahanan ideologi dan politik dalam kurun tujuh tahun terakhir, mulai 2010 sampai 2016. Indeks ketahanan ideologi, yang meliputi variable toleransi, kesederajatan dalam hukum, kesamaan hak kehidupan sosial, dan persatuan bangsa, cenderung terus merosot dari skors 2,31 (pada 2010) menjadi 2,06 (pada 2016).

Gambaran serupa diperlihatkan oleh hasil survei Nilai-Nilai Kebangsaan (SNK) yang dilakukan oleh BPS tahun 2015 (survey pertama kali di Indonesia). Dari setiap 100 orang Indonesia, 18 orang bahkan tidak tahu judul lagu Kebangsaan Reoublik Indonesia; 53% orang Indonesia tidak hafal seluruhnya lirik lagu kebangsaan; dan 24 dari setiap 100 orang Indonesia tidak hafal sila-sila Pancasila. Bahkan, sejalan dengan itu, menurut survei Lingkaran Survei Indonesia (LSI), tren pendukung Pancasila menurun dalam setiap 5 tahun. Tahun 2005, pendukung Pancasila sebesar 86%. Kemudian pada tahun 2010, turun menjadi 81,7%. Sedangkan pada tahun 2015, turun lagi menjadi 75,3%. Hal ini sangat mengerikan!

Kita tidak bisa main-main dengan angka-angka tersebut di atas. Perbedaan tafsir presepsi terhadap hasil survei, itu hal biasa. Poin penting kita bukanlah di situ. Tapi, pesan terpenting di balik angka-angka itu, menunjukkan bahwa kita sebagai bangsa harus tetap waspada: sigap dan bergerak cepat mengantisipasi kemungkinan yang terburuk, yakni hilangnya nama negara bangsa Indonesia dari percaturan dunia. Hal itu bukan hal mustahil terjadi, jika lengah dan tidak serius membendung krisis nilai yang melahirkan gerakan anti kebangsaan dan Pancasila ini secara total. Sekali lagi, kita mesti waspada! Bila saat ini kehidupan negri ini diliputi kabut apatisisme dan pesimisme; riuh kegaduhan dengan miskin solusi; banyak gerakan jalanan tanpa kejelasan arah yang benar; rasa saling percaya lenyap dalam pergaulan; kebaikan dimusihi, kejahatan diagungkan; toleransi. Keragaman, dan perbedaan dibenci; politik identitas kembali dirayakan; sebab utamanya, tak lain dan bukan, *karena kita mengalami krisis nilai kebangsaan, akibat keterbelakangan di bidang pembangunan nilai*. oleh karena itu, terasa penting untuk memperhatikan jalinan erat antara nilai-nilai budaya, kebangsaan, politik dan ekonomi, sebagai sesuatu yang tak terpisahkan. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana aktualisasi hukum untuk mengatasi masalah krisis nilai kebangsaan.

## **B. Pembahasan**

Dalam rangka menjawab permasalahan aktualisasi hukum di tengah perubahan sosial, penulis akan menguraikan dan membahas beberapa faktor yang terkait, yaitu identitas nasional, fenomena perubahan sosial dan internalisasi onaltensebagai berikut:

### **1. Identitas Nasional**

Indonesia memiliki berbagai instrument yang dapat dijadikan sebagai identitas nasional, namun demikian penulis menemukan bahwa yang paling menjadi indentitas nasional adalah 4 (empat) pilar kehidupan berbangsa dan bernegara.

#### **a. Pancasila**

Pancasila adalah dasar negara dan ideologi nasional. Nilai-nilai Pancasila harus dijadikan landasan pokok bagi penyelenggaraan negara Indonesia. Pancasila adalah norma dasar bagi penyusunan norma hukum di Indonesia. Sistem hukum Indonesia bersumber pada Pancasila sebagai norma dasar bernegara. Pancasila berkedudukan sebagai *grundnorm* (norma dasar) dan *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara) dalam jenjang norma hukum di Indonesia. Pancasila merupakan perangkat tata nilai untuk diwujudkan sebagai panduan bagi kehidupan bernegara. Sebagai ideologi, Pancasila mengikat dan mempersatukan bangsa Indonesia yang demikian besar dan majemuk. Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi nasional membawa konsekuensi logis bahwa nilai-nilai pancasila dijadikan landasan pokok, landasan fundamental bagi penyelenggaraan negara Indonesia. Pancasila berisi lima sila yang pada hakikatnya berisi lima nilai dasar yang fundamental. Nilai-nilai dasar dari pancasila tersebut adalah nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, Nilai Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, nilai Persatuan Indonesia, nilai Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan nilai Keadilan sosial bagi seluruh rakyat indonesia.

#### **b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945)**

UUDNRI 1945 adalah hukum dasar dalam berbangsa dan bernegara yang memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, penghormatan dan



perlindungan Hak Azasi Manusia dan bagaimana pengaturan mengenai struktur lembaga negara, tugas dan kewenangan dan hubungan antar lembaga negara. Dalam Pembukaan UUD 1945 dikandung Pancasila yang merupakan dasar bernegara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ditinjau dari sistematika UUD 1945 sebelum mengalami Perubahan terdiri dari tiga bagian, yaitu: Pembukaan (preamble); Batang Tubuh; Penjelasan. Sedangkan setelah diubah, UUD 1945 terdiri atas dua bagian, yaitu: Pembukaan; Pasal-pasal (sebagai ganti istilah batang tubuh)

Ditinjau dari jumlah bab, pasal dan ayat UUD 1945 sebelum Perubahan terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal, 49 Ayat, dan 4 pasal aturan peralihan serta 2 ayat aturan tambahan. Sedangkan UUD 1945 setelah Perubahan menjadi 21 Bab, 73 Pasal, 170 ayat, 3 pasal aturan peralihan, serta 2 pasal Aturan Tambahan. Perubahan terhadap UUD 1945 memiliki beberapa tujuan. *Pertama*, menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat dan memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi. *Kedua*, menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum yang dicita-citakan oleh Undang-Undang Dasar 1945. *Ketiga*, menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern. Hal ini dilakukan dengan pembagaaian kekuasaan yang lebih tegas, sistem *check and balances* yang lebih ketat dan transparan dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman. *Keempat*, melengkapi aturan dasar dalam penyelenggaraan negara yang sangat penting bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan mengenai wilayah negara dan pemilihan umum. *Kelima*, menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.

Di samping tujuan-tujuan tersebut, MPR menegaskan mengenai adanya kesepakatan-kesepakatan dasar yang tidak boleh diubah dari

ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945.<sup>6</sup> *Pertama*, tidak mengubah Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 karena memuat dasar filosofis dan normatif yang mendasari seluruh pasal dalam UUD 1945, mengandung *staatsidee* berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan tujuan negara serta dasar negara. *Kedua*, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan pertimbangan bahwa negara kesatuan adalah bentuk negara yang ditetapkan sejak awal berdirinya negara dan dipandang pal ing tepat untuk mewadahi ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk. *Ketiga*, mempertegas sistem pemerintahan presidensiil dengan tujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis. *Keempat*, Penjelasan UUD 1945 ditiadakan tetapi hal-hal normatif dalam Penjelasan itu dimasukkan ke dalam pasal-pasal. Pertimbangan peniadaan Penjelasan ini adalah untuk menghindari kesulitan dalam menentukan status Penjelasan dari sisi sumber hukum dan tata urutan peraturan perundangan dan yang disusun oleh BPUPKI dan PPKI hanyalah rancangan Pembukaan dan Pasal-pasal Undang Undang Dasar. *Kelima*, perubahan dilakukan dengan cara adendum yakni dengan tetap mempertahankan naskah asli Undang Undang Dasar 1945 sebagaimana tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959 hasil dekrit 5 Juli 1959 sedangkan naskah perubahan UUD 1945 diletakkan melekat pada naskah asli.

Kesepakatan mempertahankan Pembukaan UUD 1945 didasarkan beberapa alasan, yaitu pertama, Pembukaan UUD 1945 merupakan cita hukum (*rechtsidee*).<sup>7</sup> Pembukaan merupakan norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) yang digunakan sebagai pedoman bagi pembentukan hukum tahap berikutnya. Kedua, Pembukaan UUD 1945 mengandung nilai-nilai universal tentang kebenaran dan keadilan. Ketiga, MPR sesungguhnya bermaksud menghormati dan mengabadikan semangat perjuangan pendiri bangsa atas kelangsungan sejarah dan kemerdekaan Indonesia.<sup>8</sup> Selain itu, juga dapat dikaitkan dengan dasar dan tujuan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, visi dan misi bangsa

---

<sup>6</sup> Lima kesepakatan tersebut dilampirkan dalam Ketetapan MPR No.IX/MPR/1999 Tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk melanjutkan Perubahan UUD 1945.

<sup>7</sup> Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1992), hlm.4. Dalam uraiannya dinyatakan tidak dapat dibedakan apalagi dipisahkan antara negara Pancasila (negara yang berdasarkan filsafat Pancasila) dan Negara Kekeluargaan. Dengan perkataan lain, Negara Kekeluargaan hanya terdapat dalam negara yang berdasarkan Pancasila, sedangkan negara yang berdasarkan Pancasila selalu merupakan Negara Kekeluargaan.

<sup>8</sup> Lihat Tap MPRS No.XX/MPRS/1966, bagian I No.3 sub c, disebutkan bahwa pembukaan tidak dapat diubah oleh siapapun termasuk oleh MPR hasil pemilu

mengandung cita-cita luhur dan mulia. Pembukaan UUD 1945 memiliki kaitan erat dengan dasar filosofis atau ideologi negara. Pembukaan merupakan kerangka acuan dan sumber pemersatu yang dihasilkan melalui perjuangan politik dan diwujudkan dalam suatu kesepakatan nasional.

Pembukaan sebagai cita hukum diharapkan dapat mengarahkan pada terciptanya norma-norma dasar yang mengandung kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan bagi semua. Dengan demikian, Pembukaan UUD 1945 sebagai *rechtside* (cita hukum) akan tetap menjadi pengarah dan penentu kepastian peraturan hukum jika masyarakat mengakui keberadaan terbiasa dengan menempatkan hukum dasar tertulis dan hukum dasar tidak tertulis yang berfungsi sebagai panglima dalam menyelesaikan sengketa dalam dan bangsa.

Bagian pembukaan, merupakan sumber hukum yang tertinggi bagi negara hukum Indonesia. Perubahan UUD 1945 mempertegas perbedaan posisi dan kedudukan antara Pembukaan dengan pasal-pasal UUD 1945. Pasal II Aturan Tambahan menegaskan bahwa UUD 1945 terdiri dari Pembukaan dan pasal-pasal. Hanya pasal-pasal saja yang dapat menjadi objek perubahan sedangkan Pembukaan tidak dapat menjadi objek perubahan. Pembukaan UUD 1945 memiliki nilai abstraksi yang sangat tinggi sehingga terdapat elemen-elemen yang sangat mendasar bagi arah pembangunan negara hukum Indonesia. Nilai yang terkandung dalam pembukaan itulah yang menjadi kaedah penuntun bagi penyusunan pasal-pasal UUD 1945 sehingga tidak menyimpang dari nilai-nilai yang menjadi dasar falsafah dan cita negara Indonesia. Perubahan yang mendasar dalam UUD 1945, antara lain berkaitan dengan jumlah, eksistensi dan posisi, fungsi serta tata hubungan antar institusi kenegaraan. Pada satu pihak ada penghapusan institusi kenegaraan yang pernah ada dalam jangka waktu cukup lama. DPA dihilangkan dan diganti dengan dewan pertimbangan Presiden yang selanjutnya diatur dengan undang-undang.

Perubahan lain adalah dilakukan pula penambahan lima buah institusi kenegaraan baru. Kelima buah institusi kenegaraan baru itu adalah seperti berikut: Pertama, Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih dari setiap provinsi dalam jumlah yang sama di setiap provinsi melalui Pemilu dengan peserta perseorangan. Kedua, Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Ketiga, Komisi Yudisial yang bersifat mandiri dengan wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung, menjaga dan menegakkan

kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Keempat, Mahkamah Konstitusi dengan wewenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, serta memeriksa, mengadili, dan memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang Undang Dasar. Kelima, Bank Sentral yang bersifat independen. Perubahan lain adalah lebih ditegaskannya posisi dan ruang lingkup tugas Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai institusi yang bebas dan mandiri. UUD 1945 sebelum perubahan, BPK ditempatkan pada salah ayat, yaitu Pasal 23 ayat (5) UUD 1945. BPK merupakan lembaga strategis dalam suatu negara hukum, maka BPK diatur dalam satu bab tersendiri.<sup>9</sup>

Dengan telah dilakukannya perubahan-perubahan tersebut, maka dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia pasca empat kali perubahan UUD 1945, jumlah lembaga negara menjadi seperti berikut: (1) MPR; (2) DPR; (3) DPD; (4) Presiden; (5) Dewan Pertimbangan Presiden; (6) Komisi Pemilihan Umum; (7) Mahkamah Konstitusi; (8) Komisi Yudisial; (9) Bank Sentral; dan (10) Badan Pemeriksa Keuangan. Pengaturan berbagai prinsip yang sangat mendasar di dalam suatu konstitusi seyogianya dapat menjangkau kebutuhan masa datang yang jauh di depan serta juga harus senantiasa kontekstual dengan kebutuhan dan dinamika perkembangan yang terjadi di dalam negara dimaksud. Pada titik inilah, perubahan atau reformasi suatu konsitusi menjadi suatu kebutuhan dan hal yang tidak dapat dielakkan

### **c. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)**

Syarat berdirinya sebuah negara ada empat, yaitu memiliki wilayah, memiliki penduduk, memiliki pemerintahan dan adanya pengakuan dari negara lain. Dan karena memenuhi empat syarat itulah kemudian Negara Indonesia lahir dengan nama Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

---

<sup>9</sup> Pasal 23 menyebutkan (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undangundang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (2) Rancangan undangundang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

NKRI lahir dari pengorbanan jutaan jiwa dan raga para pejuang bangsa yang bertekad mempertahankan keutuhan bangsa. Sebab itu, NKRI adalah prinsip pokok, hukum, dan harga mati. NKRI hanya dapat dipertahankan apabila pemerintahan adil, tegas, dan berwibawa. Dengan pemerintahan yang adil, tegas, dan berwibawalah masalah dan konflik di Indonesia dapat diselesaikan. “Demi NKRI, apa pun akan kita lakukan. NKRI adalah hal pokok yang harus kita pertahankan.

Dalam rapat PAH III MPR RI dan Sidang MPR RI disepakati bahwa ada kesepakatan dasar dalam merubah UUD 1945. Sehingga perubahan UUD 1945 dapat dilakukan dengan syarat adalah tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pertimbangannya bahwa negara kesatuan adalah bentuk yang ditetapkan sejak awal berdirinya negara Indonesia dan dipandang paling tepat untuk mewartakan ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang. Terkait dengan NKRI ini, dalam pidato mengenai lahirnya Pancasila, 1 Juni 1945, Bung Karno, mengutip Ernest Renan yang menyatakan syarat sebuah bangsa adalah kehendak untuk bersatu (*le desire d’etre ensemble*) dan dikutipnya juga konsep definisi dari Otto Bauer yang menyatakan bahwa bangsa adalah suatu persatuan perangai yang timbul karena persatuan nasib (Bung Karno, Pidato Lahirnya Pancasila, 1 Juni 1945 hal. 12). Namun tidak berhenti di sini, Bung Karno melengkapi konsepsi Ernest Renan maupun Otto Buer dengan memasukkan kalimat “kesatuan orang dan tempat”.

#### **d. Bhinneka Tunggal Ika**

Bhinneka Tunggal Ika adalah perekat semua rakyat dan semua kepulauan yang ada di Indonesia. Frasa ini berasal dari bahasa Jawa Kuna dan seringkali diterjemahkan dengan kalimat “Berbeda-beda tetapi tetap satu”. Kalimat ini merupakan kutipan dari sebuah kakawin Jawa Kuna yaitu kakawin Sutasoma, karangan Mpu Tantular semasa kerajaan Majapahit sekitar abad ke-14 yang mengajakan toleransi antara umat Hindu Siwa dengan umat Buddha. Kutipan ini berasal dari pupuh 139, bait 5. Bait ini kemudian di terjemahkan ; “Konon Buddha dan Siwa merupakan dua zat yang berbeda. Mereka memang berbeda, tetapi bagaimanakah bisa dikenali ?. Sebab kebenaran Jina (Buddha) dan Siwa adalah tunggal.” Terpecah belahlah itu, tetapi satu jugalah itu. Tidak ada kerancuan dalam kebenaran. Artinya, walapun bangsa Indonesia mempunyai latar belakang yang berbeda baik dari suku, agama, dan bangsa tetapi adalah bangsa Indonesia.

Pengukuhan ini telah dideklarasikan semenjak tahun 1928 yang terkenal dengan nama "sumpah pemuda". Namun, sekarang Bhineka Tunggal Ika pun ikut luntur, banyak anak muda yang tidak mengenalnya, banyak orang tua lupa akan kata-kata ini, banyak birokrat yang pura-pura lupa, sehingga ikrar yang ditanamkan jauh sebelum Indonesia Merdeka memudar, seperti pelita kehabisan minyak.

Kata-kata Bhinneka Tunggal Ika merupakan semboyan negara Republik Indonesia yang terdapat pada lambang negara Republik Indonesia yaitu Burung Garuda Pancasila hal ini dicantumkan dalam pasal 36A UUD 1945. Di kaki Burung Garuda Pancasila mencengkram sebuah pita yang bertuliskan Bhinneka Tunggal Ika. Kata-kata tersebut dapat pula diartikan : Berbeda-beda tetapi tetap satu jua. *Bhinneka Tunggal Ika* adalah motto atau semboyan Indonesia.

### 3. Internalisasi Identitas Nasional Dalam Produk Hukum

Hukum merupakan suatu sistem yang terdiri dari sub sistem yang saling terkait. Menurut Lawrence M. Friedman, setiap sistem hukum selalu mengandung tiga unsur, yaitu *structure*, *substance* dan *legal culture*.<sup>10</sup> Pertama, *structure*. "First many features of a working legal system can be called structural the moving parts, so speak-of-the machine Courts are simple and obvious example; their structures can be described; a panel of such and such size, sitting at such and such a time, which this or that limitation on jurisdiction. The shape size, and power of legislature is another element structure. A written constitution is still another important feature in structural landscape of law. It is, or attempts to be, the expression or blueprint of basic features of the country's legal proses, the organization and framework of government."<sup>11</sup>

Uraian Friedman di atas menunjukkan bahwa *structure* sebagai bagian dari sistem hukum meliputi institusi-institusi yang diciptakan oleh sistem hukum mencakup yudikatif (pengadilan), legislatif dan eksekutif. Komponen struktur hukum merupakan representasi dari aspek institusional yang memerankan pelaksanaan hukum dan pembuatan undang-undang. Struktur dalam implementasinya merupakan sebuah keseragaman yang berkaitan satu dengan yang lain dalam suatu sistem hukum. Kedua, *substance*. Berkaitan dengan *substance*, Friedman menyatakan: "The second type of component can be called substantive. These are the actual products of the legal

---

<sup>10</sup> Lawrence M.Friedman, *American Law* ( New York: W.W.Norton and Company, 1984). hal 7.

<sup>11</sup> Lawrence M.Friedman, *Ibid*, hal.29.

*system-what the judges, for example, actually say and do. Substance includes, naturally, enough, those propositions referred to as legal rules; realistically, it also includes rules which are not written down, those regulaties of behavior that could be reduced to general statement. Every decision, too, is a substantive product of the legal system, as is every doctrine announced in court, or enacted by legislature, or adopted by agency of government.”<sup>12</sup>*

Uraian Friedman di atas menunjukkan bahwa substansi hukum meliputi hasil dari *structure* yang diantaranya meliputi peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan dan doktrin. Substansi hukum sebagai suatu aspek dari sistem hukum merupakan refleksi dari aturan-aturan yang berlaku, norma dan perilaku masyarakat dalam sistem tersebut. Ketiga, budaya hukum (*legal culture*). *“Legal culture can be defined as those attitudes and values that related to law and the legal system, together with those attitudes and values affecting behavior related to law and its institution, either positevely or negatively. Love of litigation, or a hatred of it, is part of the legal culture, as would be attitudes toward child rearing in so far as these attitudes affect behavior which is at least nominally governed by Law. The legal culture, then is general expression for the way the legal system fits into the culture of the general society.”*

Berdasarkan teori sistem hukum di atas, maka aktualisasi hukum dalam perubahan sosial dimulai sejak pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat nasional maupun daerah. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-Undang ini dibentuk untuk menciptakan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, agar konsepsi dan perumusan normanya mantap, bulat, dan harmonis, tidak saling bertentangan, dan tumpang tindih satu sama lain. Melalui Undang-Undang tersebut, diharapkan semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan memiliki pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses dan metode membentuk peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Pada saat ini banyak jenis peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan yang lebih tinggi. Pemahaman yang baik dan mendalam tentang sistem, teknik, dan proses pembentukan peraturan

---

<sup>12</sup> Lawrence M.Friedman, “On Legal Development,” *Rutgers Law Review*, Vol.23 (1969), hal. 27

perundang-undangan merupakan prasyarat penting untuk menghasilkan produk hukum yang kualitatif, aspiratif dan responsif. Peraturan perundang-undangan yang baik harus dapat menciptakan kesejahteraan rakyat secara demokratis. Untuk itu diperlukan tiga persyaratan, yakni: *predictability*, *stability*, dan *fairness*. *Predictability* artinya hukum memberikan kepastian akan suatu tindakan yang dilakukan. *Stability* artinya hukum dapat mengakomodir kepentingan yang saling bersaing di masyarakat. Sedangkan *fairness*, harus mencerminkan keadilan. Jika suatu produk hukum tidak memenuhi kriteria tersebut, maka eksistensinya akan kehilangan legitimasi dan efektifitasnya.

Aktualisasi hukum dalam perubahan sosial harus dilakukan dalam budaya demokrasi. Masa reformasi dimulai pada tahun 1998. Reformasi pada umumnya dimulai dengan merombak tatanan hukum lama yang tidak adil. Dalam pandangan Tamahana sebagaimana dikutip Susi Dwi Harjanti, ada empat konsep dalam kepustakaan Amerika Serikat yaitu,<sup>13</sup> *pertama*, *political liberty* atau *self rules*, artinya seseorang akan bebas sepanjang hukum yang diciptakan adalah hukum yang dibuat secara demokratis. *Kedua*, *legal liberty*, artinya seseorang bebas sepanjang tindakan-tindakan pemerintah didasarkan hukum, yaitu hukum yang bersifat umum yang telah dibentuk sebelumnya, memiliki kepastian. *Ketiga*, *private liberty*, artinya seseorang bebas sepanjang pemerintah dilarang melakukan beberapa tindakan yang mengekang kebebasan individu tersebut. *Keempat*, *institutionalized liberty*, artinya kebebasan atau kemerdekaan akan meningkat apabila kekuasaan negara dibagi dalam beberapa cabang kekuasaan, misalnya legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pembagian vertikal menunjukkan pemencaran kekuasaan pusat dan daerah. Latar belakang sosiologis pembentukan UUD Amerika diwarnai dengan ketidak-adilan pemerintahan jajahan. Para perumus UUD mereka mengenal betul akibat buruk yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan pemerintahan jajahan. Inilah yang mengilhami, sekaligus menyadarkan mereka untuk merancang bentuk pemerintahan dan distribusi kekuasaan yang masih berlaku hingga saat ini.

Bagian yang sangat penting aktualisasi hukum adalah terhadap perilaku aparat hukum. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 membawa pengaruh peningkatan terhadap kesadaran masyarakat untuk terwujudnya lembaga peradilan yang independen. Sejak reformasi, masyarakat lebih peduli jika

---

<sup>13</sup> Susi Dwi Harjanti, *op cit*, hlm.86-87



ada putusan-putusan pengadilan yang tidak independen atau tidak sesuai dengan rasa keadilan masyarakat. Kesadaran tersebut ditandai dengan meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap hukum, yang terlihat dengan banyaknya pengaduan masyarakat yang diterima Komisi Yudisial terkait dugaan pelanggaran hukum oleh aparat hukum. Hal ini membuktikan bahwa tingkat kesadaran hukum, semakin tinggi di Indonesia.

Peningkatan kesadaran hukum tersebut memperlihatkan masyarakat semakin menyadari pentingnya penegakan hukum dan tidak main hakim sendiri. Semakin meningkatnya kesadaran hukum di tengah-tengah masyarakat akan memotivasi penegak hukum untuk memberikan yang terbaik dalam hal pelayanan hukum kepada masyarakat. Pengaturan tentang hak asasi manusia mendorong kesadaran yang tinggi terhadap hukum, yang antara lain menyangkut hak asasi manusia. Usaha-usaha terarah memang dilakukan, namun efektifitas kehadiran Komnas dalam menciptakan suasana umum yang mendukung tumbuhnya kesadaran hak-hak asasi adalah yang utama. Keputusan-keputusan dan sikap-sikap yang diambil untuk berbagai kasus, yang dirasakan oleh umum sebagai cukup adil dan obyektif, telah menimbulkan lingkungan sosial politik yang berkepercayaan kepada nilai-nilai hak asasi.

Hukum yang diharapkan menciptakan ketertiban dan memberi perlindungan pada warga negara memberi kontribusi pada upaya perlindungan hak-hak asasi warga negara. Masalah utama dalam substansi hukum adalah cara merumuskan suatu pandangan menjadi norma atau kaidah, sedangkan masalah utama dalam budaya hukum justru jauh lebih kompleks. Norma atau kaidah dalam satu pasal memang harus dijadikan patokan perilaku bagi setiap orang. Pilihan terhadap negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang bermakna negara hukum yang demokratis, mengandung arti bahwa telah memilih untuk tunduk dan taat terhadap hukum. Pilihan itu juga berarti bahwa hukum ditempatkan dan dijadikan sebagai aturan main utama dan tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Secara normatif semua warga negara harus berada di garda terdepan dan memikul beban yang sama untuk membangun budaya hukum. Namun, bila dilihat kenyataan, melainkan juga di negara lain, bahkan secara konseptual, terasa betul bahwa mimpi-mimpi ini rupanya agak menyedihkan. Sebab faktanya, setiap kelompok dalam lingkungan sosial memiliki nilai, orientasi dan harapan yang berbeda-beda. Berdasarkan uraian

di atas, dapat dirumuskan pengaruh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, dengan membandingkan unsur negara-hukum, sebelum dan sesudah dilakukan Perubahan UUD 1945.<sup>14</sup>

## C. Penutup

### 1. Simpulan

Kehidupan masyarakat sangat dinamis seiring dengan perkembangan teknologi, informasi, ekonomi, politik, budaya dan faktor-faktor sosial yang lain. Dinamika tersebut, jika tidak dikelola dan dirawat dengan baik dan benar, maka dapat berdampak destruktif bagi kehidupan bangsa dan negara. Sebagai negara besar, Indonesia rentan akan konflik nilai dan fragmentasi sosial. Ego kelompok yang menonjol dan pudarnya identitas nasional memberikan kontribusi terciptanya krisis nilai di masyarakat. Dalam rangka mewujudkan tertib sosial di masyarakat dan merespon perubahan masyarakat, hukum harus diaktualisasikan secara otentik baik dalam substansi, aparatur maupun budaya hukum.

### 2. Saran

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan saran sebagai berikut yaitu, *pertama*, perlunya penegasan dan penguatan identitas nasional Indonesia agar dapat mengatasi krisis nilai kebangsaan dan *kedua*, perlunya penelitian lebih lanjut dan dilakukan secara komprehensif tentang penyebab krisis nilai dan fragmentasi sosial serta penghambat aktualisasi hukum dalam perubahan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abu Daud Busroh *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2006.
- Ade Saptono, *Hukum dan Kearifan Lokal: Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*, Jakarta: Grasindo, 2010

---

<sup>14</sup> Perbandingan yudikatif sebelum dan sesudah Perubahan UUD 1945 juga dilakukan Denny Indrayana, lihat Denny Indrayana, *op cit*, hlm.382.

- Adnan Buyung Nasution, 2001. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 195 -1959*,Cet.2. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti,2001.
- Amir Syamsudin, *Integritas Penegak Hukum*. Jakarta: Kompas, 2008.
- AM Fatwa, AM. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen 1945*. Jakarta: Kompas, 2009.
- Andrey Sudjatmoko, *Keterkaitan Antara Hak Asasi Manusia Dengan Prinsip Rule of Law Dalam Negara Hukum Indonesia, dalam Hukum Humaniter: Suatu Pengantar*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Humaniter Fakultas Hukum Usakti, 1997.
- Anang Husni, *Hukum, Birokrasi dan Budaya*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009,
- Aidul Fitriaciada Azhari, *UUD 1945 Sebagai Revolutiegrondwet, Tafsir Postkolonial Atas Gagasan-Gagasan Revolusioner Dalam Wacana Konstitusi Indonesia.*, Yogyakarta, Jalasutra, 2011.
- Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: Bandar Maju, 1999.
- Atiyah, P.S. *Law & Modern Society*, Second Edition, Kuala Lumpur: Opus,1995.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: UI Press, 1995.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*. Jakarta : Ind-Hill Co,1992.
- Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju, 2011.
- Benny K Harman (edt) *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*, Jakarta, Penerbit YLBHI dan JARIM,1991.
- \_\_\_\_\_ *Konfigurasi Politik Dan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, Jakarta: ELSAM,1997.
- Budiman Tanuredjo, *Elegi Penegakan Hukum di Jakarta*, Jakarta: Kompas, 2010.
- Calvi James V dan Susan Coleman, *American Law And Legal Systems*, New Jersey: Prentice Hall, 1989.
- Cruz, Peter. *Comparative Law in A Changing World*. London: Cavendish Publishing Ltd,1995.
- Claire, Holt. *Culture and Politics in Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell Univercity Press,1972.
- C.S.T Kansil, *Sistim Pemerintahan Indonesia*. Jakarta : Bina Aksara,1985.

- Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Yogyakarta : Liberty, 1983.
- Daniel S Lev, *Hukum dan Politik Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 2000.
- Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1992-2002: AN Evolution-Making In Transition*, Jakarta: Kompas, 2008
- Dony Danardono, (edt) *Wacana Pembaruan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Perkumpulan HuMa, 2007.
- Esmi Warasih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang:PT Suryandara, 2006.
- Fukuyama, Francis, *Memperkuat Negara: Tata pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*. Jakarta: Gramedia dan Freedom Institute,2005.
- Feith, Herbet. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. New York: Cornell Univercity Press,1971.
- Friedman, Lawrence M. dan Stewart Macaulay (edt), *Law and the Behavioral Sciences*, The Bobbs-Merrill Company, Inc. New York, USA, 1969.
- Gledon, Gordon M.A.M.W, *Comparative Legal Tradition*. Osakwe: West Publishing co, St.Paul Minnoseta,1994.
- Harold, Laski, *The American Presidency: An Interpretation*. New York: Harper and Brothers,1940.
- HAS Natabaya, 2006. *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Sekretariat MK-RI,2006.
- Heller, Francis H, *The Presidency, A Modern Perspective*, New York : Random House,1960.
- Huntington, Samuel P, *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale Univercity Press,1973.
- H. Harris Soche, *Supremasi Hukum dan Prinsip Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: PT Hanindita, 1995.
- H.M.Sjaiful Rachman, *Perubahan Konstitusi dan Kinerja DPR-RI Dalam Era Reformasi*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2004.
- Ilhami Bisri, *Sistem Hukum Indonesia, Prinsip-Prinsip dan Implementasi Hukum di Indonesia*, Jakarta:RajaGrafindo, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi*. Jakarta : PT Ichtiar Baru Van Hoeve,1994.
- Kelsen, Hans,*General Theory of Law and State*. Cambridge : Harvard University Press,1945.
- Keizer, Patrick, *Contitutional Law*, Sidney: Southwood Press, 2003

- Ma'shum Ahmad, *Politik Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Max Boboy, *DPR RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*, Jakarta: Sinar Harapan, 1994.
- Muhammad Mahfud, MD, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta : LP3ES, 1998.
- Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*. Malang: Bayu Media, 2004.
- Mulyarto Tjokrowinoto, *Distorsi Reformasi: Suatu Kajian Kritis Terhadap Proses Reformasi*. Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada, 2003.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Nonet Philippe dan Philippe Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper Colophon Books, 1978.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2005.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*. London: Oxford University Press, 1973.
- Roger H. Soltau, *An Introduction to Politics*. London : Longmans. Green&Co, 1961.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislatif Parlemeniter Dalam Sistem Presidensiil*. Jakarta: Raja Grafindo, 2010.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1982.
- Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik, Upaya Pencarian Konsepsi Keadilan Transisional di Indonesia dalam Era Reformasi*. Jakarta: Disertasi di Fakultas Hukum UI, 2003.
- SF Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Susi Dwi Harijanti (ed), *Negara Hukum Yang Berkeadilan, Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof.Dr.H. Bagir Manan, S.H.,M.Cl*, Bandung: PSLN-HTN FH UNPAD, 2011.
- Susi Dwi Harijanti, "The Indonesian Ombudsman System And Good Governance", *Disertasi*, Faculty of Law The University of Melbourne, 2010
- Strong C.F, *Modern Political Constitutions, An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Forms*, London: Sidgwick and Jackson 1983.
- Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta : Bulan Bintang, 1992.

Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Kompas Gramedia, 2011.

Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia : Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan Dan Sistem Kepartaian*. Jakarta : Gema Insani Press, 1996.

## ASPEK HUKUM HUBUNGAN ANTARA RAKYAT, PARTAI POLITIK, DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Dr. Dwi Putri Cahyawati, SH. MH.

### A. Latar Belakang Masalah

Perdebatan mengenai hubungan hukum dan politik memiliki akar sejarah panjang dalam ilmu hukum. Kalangan penganut aliran positivisme hukum beranggapan hukum adalah tidak lain dari produk politik atau kekuasaan. Pada sisi lain, kalangan yang melihat hukum tidak dari dogmatika hukum dan undang-undang semata, berpandangan bahwa hukum itu tergantung pada penerimaan umum sesuai kenyataan-kenyataan sosial yang ada dalam masyarakat dan setiap kelompok menciptakan hukum yang hidup. Dalam mencari pola hubungan antara hukum dan politik ini, terutama berangkat dari dua perspektif yang bertolak belakang.<sup>1</sup> Dalam sisi hubungan antara politik dan hukum terdapat tiga asumsi yang mendasari hubungan tersebut, yaitu: (i) Hukum determinan (menentukan) atas politik, dalam arti hukum harus menjadi arah dan pengendali semua kegiatan politik. (ii) Politik determinan atas hukum, dalam arti bahwa dalam kenyataannya, baik produk normatif maupun implementasi penegakan hukum itu, sangat dipengaruhi dan menjadi *dependent variable* atas politik. (iii) Politik dan hukum terjalin dalam hubungan yang saling bergantung (*interdeterminan*), seperti penegasan adanya adagium, bahwa “politik tanpa hukum menimbulkan kesewenang-wenangan (anarkis), hukum tanpa politik akan jadi lumpuh.”<sup>2</sup> Meskipun dalam perkembangan kekinian perdebatan mengenai politik dan hukum tampak menjadi sesuatu hal yang usang, akan tetapi masih terdapat beberapa hal mendasar yang nampak seolah-olah terselesaikan, meskipun sejatinya belum sepenuhnya memuaskan.

---

<sup>1</sup> Mengenai ini Daniel S. Lev mengemukakan: “...hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik. Tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, defenisi kekuasaan, evolusi ideologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya. Dalam prakteknya seringkali proses dan dinamika pembentukan hukum mengalami hal yang sama, yakni konsepsi dan struktur kekuasaan politiklah yang berlaku di tengah masyarakat yang sangat menentukan terbentuknya suatu produk hukum. Maka untuk memahami hubungan antara politik dan hukum di negara mana pun, perlu dipelajari latar belakang kebudayaan, ekonomi, kekuatan politik di dalam masyarakat, keadaan lembaga negara, dan struktur sosialnya, selain institusi hukumnya sendiri.” [Daniel. S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 2010), hlm 64]

<sup>2</sup> Mochtar Kusumaadtmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional* (Binacipta: Bandung, 1996) hlm 7-8

Studi politik hukum yang berkembang kekinian dan mencoba menganalisis hubungan keduanya seringkali diperdebatkan mengenai realitas dan validitas antara keduanya. Seringkali studi yang berkembang memberikan penekan bahwa hukum tidak mampu mendudukkan dirinya yang normatif terhadap politik yang berposisi strukturalis dalam sistemnya, Perkembangan sisi lainnya, politik diposisikan menjadi terlalu “liar” sehingga memosisikan hukum sebagai kontaminasi politik yang justru memosisikan hukum sebagai alat legitimasi politik mayoritarian ataupun justru alat deligitimasi politik minoritarian.<sup>3</sup>

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan hukum adalah produk politik yang dalam kajian studi politik hukum disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Sekurang-kurangnya terdapat tiga asumsi yang mendasari terciptanya hubungan antara politik dengan hukum di dalam studi mengenai hubungan antara politik dengan hukum, yaitu :<sup>4</sup> Pertama, hukum determinan terhadap politik, dalam arti hukum harus menjadi arah dan pengendali semua kegiatan politik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan *das sollen*; kedua, politik determinan terhadap hukum, dalam arti, bahwa dalam kenyataannya, baik produk normatif maupun implementasi penegakan hukumnya sangat dipengaruhi dan menjadi *dependent variable* atas politik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan *das sein*; ketiga, politik dan hukum terjalin dalam hubungan *independent* atau saling tergantung yang dapat dipahami dari adagium, bahwa “politik *determinan* (menentukan) atas hukum. Jadi di dalam hubungan antara keduanya, hukum dipandang sebagai *dependent variable* (variable pengaruh), sedangkan politik diletakkan sebagai *independent variable* (variable berpengaruh). Menurut Moh. Mahfud MD, terdapat tiga macam pandangan untuk dapat melihat hubungan antara hukum dan politik. Pertama, hukum merupakan determinan politik, artinya kegiatan politik harus tunduk pada hukum. Kedua, pandangan yang melihat bahwa determinan politik atas hukum karena sesungguhnya hukum adalah produk politik yang sarat dengan kepentingan dan konfigurasi politik. Ketiga, pandangan yang melihat bahwa hukum dan politik merupakan dua elemen subsistem kemasyarakatan yang seimbang, karena walaupun hukum merupakan produk politik, ketika ada hukum yang mengatur aktifitas politik maka politikpun harus tunduk pada hukum. Ketiga bentuk ini

---

<sup>3</sup> Herman Finner, *The Theory and Practice of Modern Government*, (London: Methuen & Co.Ltd. 1976), hlm 36

<sup>4</sup>Moch. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : Rajagrafindo Rajawali Press, 2002), hlm. 5.



memperlihatkan sebuah fenomena sistem politik yang dianut oleh tiap-tiap pemerintahan yang tidak akan sama di setiap pemerintahan di negara manapun.<sup>5</sup>Pada awalnya, Mahfud MD membangun hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Dan, dalam penelitiannya, Mahfud menguraikan variabel bebas (konfigurasi politik) dan variabel terpengaruh (karakter produk hukum) dibagi dalam dua ujung yang dikotomis. Variable konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang otoriter, sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsive atau otonom dan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif atau menindas. Dengan pemecahan kedua variabel tersebut ke dalam konsep-konsep yang dikotomis, hipotesis di atas dinyatakan secara lebih rinci bahwa; konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas.<sup>6</sup>Indikator-indikator yang telah dirumuskan tersebut, dijabarkan oleh Mahfud, MD. menjadi konseptual pengertian sebagai berikut :<sup>7</sup>

1. *Konfigurasi politik demokratis* adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi yang demikian pemerintah lebih merupakan “komite” yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis, badan perwakilan rakyat dan partai politik berfungsi secara proposional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara, sedangkan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembreidelan.
2. *Konfigurasi politik otoriter* adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan Negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan dengan peran pemerintah

---

<sup>5</sup>Ibid.

<sup>6</sup>Moch. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta : Gama Media, 1999), hlm. 6.

<sup>7</sup>Ibid., hlm.8.

yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan parpol tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi (rubber stamps) atas kehendak pemerintah; sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa di bawah control pemerintah dan bayang-bayang pembreidelan.

3. *Produk hukum responsif/otonom* adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun kelompok social di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di masyarakat. Proses pembuatan hukum responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat dan lembaga-lembaga peradilan. Hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat; sedangkan rumusannya biasanya cukup terperinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasikan berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri.
4. *Produk hukum konservatif/ortodoks* adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan, sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Jika prosedur seperti itu ada, biasanya lebih formalitas. Di dalam produk yang demikian biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat positifis instrumentalis atau menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi pemerintah. Rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja sehingga dapat diinterpretasi pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagi peraturan pelaksanaan.

Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa konfigurasi politik yang terdapat dalam suatu negara harus dipandang sebagai satu kesatuan, untuk dapat disebut demokrasi atau otoriter. Tidak memungkinnya adanya penyebutan mutlak terhadap hal demikian akan dapat dirasakan, jika pilihan suatu negara atas suatu konfigurasi politik dikaitkan dengan tujuan atau keperluan pragmatisnya. Adakalanya otoriterisme yang dianut oleh suatu negara didasarkan pada adanya pandangan atau alasan untuk menjamin terwujudnya kesejahteraan bagi rakyatnya, sehingga kepentingan rakyat menjadi pusat perhatian yang utama. Tujuan negara otoriter semacam ini sebenarnya sama dengan tujuan negara demokratis dalam memberikan perlindungan terhadap kepentingan rakyatnya. Di negara-negara yang menganut wawasan *welfare state* misalnya, sangat jelas tujuan

utamanya adalah membangun kesejahteraan masyarakat, namun dengan pilihan strategi yang dari standar konvensional tidaklah demokratis.<sup>8</sup>

Untuk mengkualifikasikan apakah konfigurasi politik itu demokratis atau otoriter, Mahfud MD. menggunakan tiga indikator untuk menilai bekerjanya tiga pilar demokrasi, yaitu peranan partai politik dan perwakilan, kebebasan pers dan peranan eksekutif. Pada konfigurasi politik demokratis, partai politik dan lembaga perwakilan rakyat aktif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional. Kehidupan pers relatif bebas, sedangkan peranan lembaga eksekutif (pemerintah) tidak dominan dan tunduk pada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan lewat kehendak lembaga perwakilan rakyat pada konfigurasi politik otoriter yang terjadi sebaliknya.<sup>9</sup>

Konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Dalam kaitannya dengan hukum, politik tidak hanya berpengaruh dalam pembuatan atau pembentukan hukum, tetapi juga dalam implementasinya. Konfigurasi politik demokratis menghasilkan produk hukum yang demokratis, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter menghasilkan produk hukum yang konservatif atau ortodoks.<sup>10</sup> Masih menurut Mahfud MD., produk hukum yang responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Sedangkan produk hukum yang ortodoks/ konservatif /elitis adalah produk hukum yang lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumental, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Hukum yang ortodoks tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu yang dalam proses pembuatannya terlihat minimnya peran serta masyarakat.<sup>11</sup> Berbeda dengan pandangan Muhammad Mahfud MD dalam pandangan Mochtar Kusumaatmaja, hubungan antara hukum dan politik bisa didasarkan pada pandangan *das sollen* (keinginan, keharusan) atau *das sein* (kenyataan). Dalam pemikiran

---

<sup>8</sup>Moh. Mahfud MD. *Op.Cit.*, hlm. 25.

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

<sup>10</sup>*Ibid*

<sup>11</sup>*Ibid.*

realistiknya, Mochtar Kusumaatmaja, menegaskan, bahwa politik dan hukum dinyatakan *interdeterminan*. Menurutnya politik tanpa hukum itu zolim, dan hukum tanpa politik adalah lumpuh. Mochtar Kusumaatmaja lebih melihat hukum dengan mata terbuka, bukan dengan mata tertutup seperti simbol dewi keadilan. Selain memiliki ketergantungan, hukum dan politik juga menjadi dua ilmu yang saling mendasari. Analogi ini mengandung 2 interpretasi, yaitu untuk memahami hukum, maka harus memahami politik, dan politik menjadi jalan utama menuju hukum. Hubungan hukum dan politik sejatinya bersumber pada kekakuan dan keluwesan teori-teori tentang hukum dan politik, misalkan kaum positivisfik hukum menginginkan hubungan hukum dan politik seharusnya didasari pada hubungan pemisahan yang tegas agar tercapai prinsip *check and balances*, sedangkan kaum non positivisfik menginginkan hubungan hukum dan politik menjadi satu kesatuan yang utuh agar tercapai masyarakat adil dan sejahtera.<sup>12</sup>Pandangan Mochtar Kusumaatmaja terkait politik dan hukum yang menurutnya merupakan sesuatu yang interdeterminan, bila kaitan politik perundang-undangan di Indonesia, terutama dalam hubungannya dengan pengaturan mengenai lembaga perwakilan rakyat (DPR), terlihat adanya hubungan yang interdeterminan. Pada satu sisi DPR memiliki kewenangan untuk melahirkan adanya produk-produk hukum yang di dalamnya sangat dipengaruhi oleh pola pikir para anggota DPR dalam menuangkan gagasan-gagasan terkait adanya substansi hukum yang hendak dihasilkan, namun pada sisi lain para anggota DPR tersebut juga harus tunduk pada produk hukum yang dibentuknya sendiri.

Dengan demikian, antara konfigurasi politik dan undang-undang yang dibentuk, saling menunjukkan adanya keterkaitan antara satu dengan yang lain, sehingga antara DPR dan produk hukum yang dihasilkan saling menunjukkan adanya pengaruh. Tidak ada yang lebih unggul di antara pembentuk kebijakan dengan para pelaksana kebijakan tersebut. Dalam pandangan Bintang Saragih, konfigurasi politik adalah kekuatan-kekuatan politik yang riil (nyata) dan eksis dalam suatu sistem politik. Konfigurasi politik ini biasanya tergambarkan dalam wujud partai-partai politik. Bila partai-partai politik ini berperan secara nyata dalam sistem politik yang berlaku dalam mengambal kebijakan (keputusan), seperti pembentukan hukum atau kebijakan lainnya, maka disebutkan, bahwa konfigurasi politik

---

<sup>12</sup>Mochtar Kusumaatmaja, dalam Fais Yunas Bo'a, *Sekilas Hubungan Hukum dan Politik*, Google Play, Diakses pada tanggal 2 Agustus 2019.

itu adalah konfigurasi politik yang demokratis, sedangkan bila partai-partai politik yang ada itu tidak berperan dalam pengambilan keputusan atau mengambil kebijakan dalam sistem politik itu dikatakan, maka dikatakan bahwa konfigurasi politik yang ada itu adalah konfigurasi politik yang non demokratis.<sup>13</sup>

Lebih lanjut, Bintan R, Saragih, menyatakan, bahwa konfigurasi politik yang demokratis terdapat pada sistem politik yang demokratis, dan konfigurasi politik yang non demokratis terdapat pada sistem politik yang non demokratis. Oleh karena itu, pada umumnya politik hukum dalam konfigurasi politik yang demokratis adalah untuk menciptakan hukum yang mendekatkan tata hukum dengan realita sosial, sedang pada konfigurasi politik hukum yang non demokratis, umumnya menciptakan hukum untuk mempertahankan kekuasaan dari rezim penguasa sehingga menjauhkan tata hukum dengan realita sosial. Tetapi, ada kalanya pada konfigurasi politik yang non demokratis dapat juga tercipta hukum yang mendekatkan tata hukum itu dengan realita sosial. Sebaliknya, dalam konfigurasi politik yang demokratis, dapat saja tercipta hukum yang menjauhkan tata hukum dengan kenyataan sosial.<sup>14</sup>

Terkait dengan konfigurasi politik yang demokratis di Indonesia, salah satu produk hukum yang dihasilkan dari keterlibatan partai-partai politik di dalam kelembagaan DPR, adalah dihasilkannya undang-undang yang berkaitan dengan keberadaan DPR itu sendiri, yang dalam pembentukannya melibatkan peran partai-partai politik secara nyata. Namun dalam pembahasannya, lebih mengedepankan kepentingan-kepentingan politik partai politik. Adapun undang-undang yang dimaksudkan di sini adalah undang-undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, atau yang dikenal dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Secara filosofi, kehadiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD ini didasarkan pada tujuan negara Indonesia, yaitu melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan

---

<sup>13</sup>Bintan Regen Saragih, *Politik Hukum*, (Bandung : CV. Utomo, 2018), hlm. 33.

<sup>14</sup>Ibid.

ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, dengan didasari oleh kelima sila dalam Pancasila, yang kesemuanya terangkum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan juga harus diformalkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang harus diwujudkan oleh DPR selaku lembaga perwakilan rakyat yang memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang dimaksud<sup>15</sup>. Landasan filosofis tersebut menjadi acuan perumusan dan pembuatan materi muatan peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tujuan negara dimaksud<sup>16</sup>. Pertimbangan filosofis berbicara mengenai bagaimana seharusnya (*das sollen*) yang bersumber dari amanat konstitusi.

Secara sosiologis, kehadiran suatu undang-undang haruslah didasari oleh adanya kebutuhan yang timbul dalam masyarakat. Kehadiran lembaga-lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, lembaga perwakilan daerah, dan lembaga perwakilan rakyat daerah, yang memiliki kemampuan dalam memainkan peran secara maksimal dalam tata pengelolaan negara dan pemerintahan merupakan suatu kebutuhan<sup>17</sup>. Dalam realitas sosial diisyaratkan, bahwa berbagai persoalan dan kebutuhan publik senantiasa mengandalkan akan pentingnya kehadiran lembaga-lembaga permusyawaratan dan perwakilan politik dalam penanganannya. Secara sosiologis, adanya ketidakadilan justru sering terjadi dalam sistem sosial yang dikelola tanpa adanya perwakilan politik. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya sebuah penataan terhadap lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, lembaga perwakilan daerah, dan lembaga perwakilan rakyat daerah, sehingga dapat menjalankan fungsi dan kewenangannya secara efisien, efektif, transparan, optimal, dan aspiratif. Dengan dilaksanakannya tugas dan kewenangan secara efisien, efektif, transparan, optimal, dan aspiratif diharapkan dapat menjawab seluruh persoalan masyarakat yang terjadi saat ini<sup>18</sup>. Pertimbangan sosiologis menyangkut fakta empiris (*das sein*) yang merupakan abstrak dari kajian teoritis, kepustakaan, dan konstataring fakta<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup>Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Jakarta : DPR RI, 2016).

<sup>16</sup>*Ibid.*

<sup>17</sup>*Ibid.*

<sup>18</sup>*Ibid.*

<sup>19</sup>*Ibid.*

Sementara itu secara yuridis konstitusional, pengaturan mengenai keempat lembaga perwakilan di Indonesia didasarkan pada abstrak dan kajian pada analisa dan evaluasi peraturan perundang-undangan terkait. Sehubungan dengan hal tersebut, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mengatur hal-hal yang pokok saja, serta menyerahkan pengaturan lebih lanjutnya dalam bentuk undang-undang<sup>20</sup>. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa kehadiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD merupakan produk hukum yang dihasilkan oleh konfigurasi politik yang demokratis, namun menciptakan hukum yang menjauhkan tata hukum dengan kenyataan sosial. Hal ini disebabkan, oleh karena adanya dualisme konfigurasi politik DPR yang merupakan perwakilan rakyat dan perwakilan partai politik dalam bentuk fraksi.

## **B. Hubungan Keanggotaan Partai Politik dan Lembaga DPR Dalam Konteks Peraturan Perundang-undangan**

Demokrasi yang lebih dikenal dengan istilah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat merupakan model penyelenggaraan negara yang paling berkualitas. Keberadaan Indonesia sebagai negara demokratis dijamin dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang merumuskan, bahwa “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Hal ini berarti, rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara tunduk pada mekanisme Undang-Undang Dasar, yang mengamankan kedaulatannya kepada lembaga perwakilan rakyat.

Terkait implementasi kedaulatan rakyat, untuk dapat terwujudnya kedaulatan rakyat dengan perwakilan,<sup>21</sup>DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat ternyata merupakan representasi dari anggota partai politik. Hal ini tergambar dalam ketentuan Pasal 22 EUndang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mensyaratkan, bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR adalah partai politik,

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Kedaulatan rakyat yang tepat diterapkan di Indonesia adalah kedaulatan dengan perwakilan, hal ini didasarkan pada pemikiran, bahwa kedaulatan yang murni tidak akan mungkin dapat dilaksanakan. Mekanisme yang dapat ditempuh oleh rakyat sebagai pemegang penuh kedaulatan rakyat adalah melalui pelaksanaan pemilihan umum, yang ditujukan untuk suksesi kepemimpinan dalam rangka pengisian keanggotaan DPR atau yang sejajar dengan itu.

sehingga dapat ditafsirkan, bahwa hanya anggota partai politiklah yang dapat menjadi anggota DPR. Atas dasar inilah kemudian lahir ketentuan dalam Pasal 240 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, yang kemudian menentukan adanya persyaratan untuk menjadi bakal calon anggota DPR, yakni :

- a. Telah berusia 21 (duapuluh satu) tahun atau lebih;
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Dapat berbicara, membaca, dan/ menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. Berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, Madrasah Aliyah Kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;
- f. Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- g. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada public bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
- h. Sehat jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika;
- i. Terdaftar sebagai pemilih;
- j. Bersedia bekerja penuh waktu;
- k. Mengundurkan diri sebagai Kepala Daerah, aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Direksi, Komisaris, Dewan Pengawas, dan karyawan pada Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan Negara yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;
- l. Bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokad, notaris, pejabat pembuat akta tanah, atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan Negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;



- m. Bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, Direksi, Komisaris, Dewan Pengawas, dan karyawan pada Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan Negara
- n. Menjadi anggota partai politik peserta pemilu;
- o. Dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan; dan
- p. Dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan.

Adanya persyaratan keanggotaan partai politik ternyata tidak hanya berlaku bagi bakal calon legislatif (DPR). Setelah terpilih menjadi anggota DPR ternyata para anggota tersebut tetap harus menjadi anggota partai politik yang mengusungnya. Hal ini terekam jelas dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang menegaskan, bahwa DPR terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum. Rumusan-rumusan tersebut membawa konsekwensi terjadinya rangkap keanggotaan di tubuh DPR. Di satu sisi anggota DPR yang terpilih dalam pemilihan umum disebut sebagai wakil rakyat yang diharapkan dapat mewakili rakyat dalam mengimplementasikan kedaulatannya. Namun pada sisi lain, anggota DPR tersebut adalah wakil dari partai politik yang mengusungnya. Kondisi ini tentu saja akan sangat berpengaruh pada kinerja anggota DPR.

Pada dasarnya, Partai politik memiliki kekuatan di lembaga legislatif, karena bisa saja partai politik memaksakan aspirasinya melalui wakil-wakilnya di DPR. Akibatnya, anggota partai politik yang juga merupakan anggota DPR memiliki keterbatasan dalam menyampaikan berbagai aspirasi yang timbul baik aspirasi pribadinya maupun aspirasi rakyat. Dalam konteks sistem perwakilan rakyat yang demikian, partai politik yang ada dalam tubuh lembaga DPR dikelompokkan menjadi beberapa fraksi. Keberadaan fraksi-fraksi inilah yang kemudian diharapkan dapat menjadi perpanjangan tangan partai politik dengan DPR. Melalui fraks-fraksii inilah partai politik dapat mengawasi kinerja para anggotanya di DPR. Hal ini dapat berakibat pada kurangnya perhatian para anggota DPR terhadap konstituennya, karena anggota DPR lebih mementingkan aspirasi atau kepentingan partai politiknya daripada aspirasi atau kepentingan konstituen yang telah memandatkan amanat kedaulatan rakyat kepadanya. Keberadaan fraksi dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 82 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-

Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang merumuskan, bahwa:

- (1) Fraksi merupakan pengelompokkan anggota berdasarkan konfigurasi anggota partai politik hasil pemilihan umum;
- (2) Setiap anggota DPR harus menjadi anggota fraksi;
- (3) Fraksi dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR;
- (4) Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, tugas DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR;
- (5) Fraksi didukung oleh sekretariat dan tenaga ahli;
- (6) Sekretariat jenderal DPR menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas fraksi;
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai sarana dan tenaga ahli fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diatur dalam Peraturan DPR.

Ketentuan mengenai fraksi juga dirumuskan dalam Pasal 20 dan Pasal 21 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib, yang merumuskan, bahwa:

#### **Pasal 20**

- (1) Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas DPR, serta hak dan kewajiban Anggota.
- (2) Fraksi dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR.
- (3) Fraksi dapat juga dibentuk oleh gabungan dari 2 (dua) atau lebih partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Setiap Anggota harus menjadi anggota salah satu Fraksi.
- (5) Fraksi bertugas mengoordinasikan kegiatan anggotanya dalam melaksanakan wewenang dan tugas DPR serta meningkatkan kemampuan, disiplin, keefektifan, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR.
- (6) Fraksi melakukan evaluasi terhadap kinerja anggotanya dan melaporkan kepada publik paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun sidang.
- (7) Pimpinan Fraksi ditetapkan oleh Fraksinya masing-masing.

- (8) Fraksi membentuk aturan tata kerja internal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Pasal 21**

- (1) Fraksi didukung oleh sekretariat dan tenaga ahli.
- (2) Sekretariat Fraksi ditetapkan oleh Sekretaris Jenderal DPR dengan persetujuan pimpinan Fraksi.
- (3) Tenaga ahli pada setiap Fraksi paling sedikit sejumlah alat kelengkapan DPR dan mendapat tambahan secara proporsional berdasarkan jumlah anggota setiap Fraksi.
- (4) Rekrutmen tenaga ahli Fraksi dilakukan oleh pimpinan Fraksi dan hasil rekrutmen disampaikan kepada Sekretaris Jenderal DPR untuk ditetapkan dengan Keputusan Sekretaris Jenderal DPR.
- (5) Rekrutmen tenaga ahli Fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) didasarkan pada kompetensi keahlian yang ditentukan oleh pimpinan Fraksi.
- (6) Fraksi mengajukan anggaran serta kebutuhan sekretariat dan tenaga ahli Fraksi kepada Badan Urusan Rumah Tangga.
- (7) Badan Urusan Rumah Tangga meneruskan usulan Fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kepada Sekretaris Jenderal DPR untuk ditindaklanjuti.

Sesuai dengan peran dan fungsinya sebagai penyalur aspirasi masyarakat, partai politik memiliki beberapa fungsi yang dapat menunjang terlaksananya kedaulatan rakyat. Fungsi partai politik yang paling utama adalah sebagai sarana rekrutmen politik. Dalam hal ini, partai politik berperan untuk merekrut calon anggota DPR yang akan diusulkannya dalam pemilihan umum. Dari sinilah kemudian tercipta adanya suatu hubungan antara partai politik, rakyat, dan lembaga DPR. Mekanismenya dimulai dari usulan partai politik terhadap calon anggota DPR, yang selanjutnya dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Calon anggota DPR yang telah memenuhi syarat dan telah terpilih menjadi anggota DPR inilah yang kemudian mewakili rakyat dalam proses penyelenggaraan negara. Fungsi lain dari partai politik adalah sebagai sarana komunikasi politik, yaitu menyalurkan beraneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat serta mengaturnya sedemikian rupa, sehingga mampu terakumulasi guna mendapatkan sebuah kesimpulan

sebagai pertimbangan di dalam pemerintah. Selain itu juga memiliki fungsi sebagai sarana pengatur konflik, yang diartikan sebagai pengelola konflik yang terjadi dalam masyarakat.<sup>22</sup>Selain memiliki fungsi, partai politik juga mempunyai kewajiban, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, yang rumusannya sebagai berikut :

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan;
- b. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Berpartisipasi dalam pembangunan nasional;
- d. Menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia;
- e. Melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya;
- f. Menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum;
- g. Melakukan pendaftaran dan memelihara ketertiban data anggota;
- h. Membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat;
- i. Menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara berkala 1 (satu) tahun sekali kepada pemerintah setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- j. Memiliki rekening khusus dana kampanye pemilihan umum;
- k. Mensosialisasikan program partai politik kepada masyarakat.

Dalam rangka menunjang setiap fungsi yang dimiliki oleh setiap partai politik, maka dibuatlah suatu format agar partai politik dapat memiliki wakil di DPR. Keberadaan wakilnya inilah yang nantinya akan menjadi perpanjangan tangan antara partai politik dan DPR. Oleh karena wakil yang terpilih inilah yang nantinya akan menyuarakan berbagai aspirasi dari partai politik yang mengusungnya. Proses inilah yang kemudian disebut sebagai suatu keterwakilan politik. Alfred De Grazie mendefinisikan perwakilan (representasi) sebagai hubungan antara dua

---

<sup>22</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 164

orang wakil dengan pihak yang diwakilinya (konstituen). Dalam hal ini wakil memegang otoritas untuk melaksanakan beberapa aksi yang mendapat persetujuan dari konstituennya. Sejalan dengan pendapat tersebut, Hanna Penicle Pitkin mendefinisikan perwakilan sebagai proses mewakili, di mana wakil bertindak dalam rangka bereaksi kepada kepentingan pihak yang diwakili. Wakil bertindak sedemikian, sehingga antara wakil dan yang diwakili tidak terjadi konflik, dan jika itu terjadi, maka harus diselesaikan melalui penjelasan. Perwakilan adalah konsep bahwa seseorang atau sekelompok orang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.<sup>23</sup>

Dalam rangka mengemban tugas yang dibebankan terwakil, setiap wakil hendaklah memenuhi klasifikasi tertentu yang akan menjamin terlaksananya fungsi perwakilan. Di samping itu untuk mendapatkan status sebagai wakil, calon wakil tentulah menempuh sejumlah prosedur yang akan menjamin keabsahannya sebagai wakil. Setiap wakil tentulah dituntut mempunyai kemampuan atau keahlian yang diperkirakan atau diharapkan dapat dimanfaatkan untuk melayani tugas perwakilan. Oleh karena pemupukan kelebihan kemampuan itu berkaitan dengan sumber daya yang dipunyai atau dapat dimanfaatkan, maka seringkali orang-orang yang mempunyai sumber daya dilihat sebagai wakil yang tepat. Secara prinsipal setiap wakil tentulah melihat dirinya sebagai mewakili warga negara yang berada di dalam batas lingkup perwakilannya secara keseluruhan. Oleh karena itu para wakil disebut sebagai wakil rakyat. Namun demikian dalam pelaksanaannya amatlah sulit melaksanakan keseluruhan kepentingan dan kebutuhan terwakil.<sup>24</sup>Perhatian wakil terhadap terwakil dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu: memberikan perhatian kelompok, memperhatikan partai dan memperhatikan wilayah atau daerah yang diwakili. Pemusatan perhatian terhadap kelompok dan partai disebut juga oleh Heinz Eulau sebagai perwakilan berfokus regional.<sup>25</sup>

Fokus perwakilan terhadap kelompok pada dasarnya merupakan pilihan yang tersedia berhubungan dengan sifat masyarakat pluralistis. Masyarakat terkelompok atas tradisi, kedaerahan, ras, bahasa, agama, mata

---

<sup>23</sup>*Ibid.*, hlm. 175.

<sup>24</sup>Surohmat, Fungsi Pengawasan DPR Sebagai Kontrol Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan (Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, *Jurnal Hukum*, Vol.1. No.1. Maret 2000), hlm. 50-51.

<sup>25</sup>Arbi Sanit, dalam Surohmat, *Ibid.*

pencapaian atau ekonomi dan sebagainya. Disini wakil itu sebagai patokan bagi keputusan yang akan didukung atau diambilnya. Artinya dalam menentukan sikap terhadap masalah yang dihadapi, wakil dapat memusatkan perhatian kepada opini, aspirasi, kepentingan ataupun tuntutan satu atau beberapa kelompok yang dianggapnya tepat dan sesuai dengan keadaan atau situasi yang ada. Fokus perhatian terhadap partai tentulah dipilih oleh wakil untuk memudahkan pengorganisasian tugasnya, sebab melalui fokus ini wakil sekaligus berbuat untuk dua pihak, yaitu partai sebagai organisasi politik yang berjasa mendukungnya menjadi wakil dan masyarakat yang bersimpati, mendukung ataupun menjadi anggota partai yang bersangkutan. Untuk semuanya itu wakil hanya perlu memberikan perhatian kepada partai yang mencalonkan dan memperjuangkan untuk menduduki jabatan sebagai wakil rakyat. Fokus terhadap wilayah amat rapat hubungannya dengan gambaran perwilayahan yang diberlakukan. Dalam hal ini wakil melihat unit terwakil berdasarkan wilayah sehingga perhatiannya dapat diberikan kepada bangsa, Negara bagian, propinsi, kabupaten dan seterusnya.<sup>26</sup>

Lembaga perwakilan dalam sebuah negara demokratis harus benar-benar disusun sedemikian rupa sehingga mampu memberikan representasi kepada rakyat secara optimal dan bertanggungjawab. Dalam pandangan CF. Strong, sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, dikemukakan bahwa demokrasi adalah sistem pemerintahan di mana mayoritas anggota dewasa masyarakat politik ikut serta atas dasar sistem perwakilan yang menjamin, bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu.<sup>27</sup> Dalam pandangan Arbi Sanit, lembaga perwakilan memiliki fungsi perwakilan politik, di mana lembaga legislatif atau lembaga perwakilan membuat kebijakan atas nama anggota masyarakat yang secara keseluruhan terwakili dalam lembaga tersebut. Dalam hal ini lembaga legislatif atau lembaga perwakilan rakyat bertindak sebagai pelindung berbagai kepentingan dan penyalur aspirasi masyarakat yang diwakilinya.<sup>28</sup> Berdasarkan kajian teori terhadap analisis dan pandangan-pandangan para pemikir politik, terdapat beberapa konsep dasar perwakilan yang umumnya terjadi. Beberapa konsep penting tersebut, yaitu *delegated representation*, di mana seorang wakil diartikan sebagai juru

---

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

<sup>27</sup>CF. Strong, dalam Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, (Jakarta : Gramedia, 1982), hlm. 171.

<sup>28</sup>Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1985), hlm. 253.

bicara atas nama kelompok yang diwakilinya. Dengan demikian, seorang wakil tidak boleh bertindak di luar kuasa yang memberi mandat. Sedangkan *party representation*, individu-individu dalam lembaga perwakilan merupakan wakil dari partai politik yang diwakilinya. Semakin meningkatnya organisasi dan disiplin partai mendorong lahirnya *party bosses* dan *party caucuses*. Para wakil dalam lembaga perwakilan menjadi wakil dari organisasi/partai politik yang bersangkutan.<sup>29</sup> Guna menjaga hubungan baik antara wakil dan yang mewakili, maka perlu dijalin komunikasi politik.

Dalam suatu proses politik, semua fungsi-fungsi dalam sistem politik, baik sosialisasi dan rekrutmen politik, artikulasi kepentingan, agregasi kepentingan, pembuatan aturan, penerapan aturan, dan penghakiman aturan, semuanya ditunjukkan melalui sarana komunikasi.<sup>30</sup> Fungsi partai politik sebagai sarana komunikasi politik mengharuskan partai politik menyalurkan aneka ragam pendapat yang ada dalam masyarakat. Hal tersebut menunjukkan besarnya tanggung jawab yang dimiliki oleh partai politik. Namun, disamping tanggung jawab yang besar tersebut partai politik juga memiliki wewenang yang juga besar.

Partai politik telah diberikan hak untuk membuat kebijakan-kebijaksanaan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, yaitu melalui kebijakan atau keputusan yang mengikat kepada seluruh warga negara, sehingga perlu sebuah keseimbangan antara hak dan kewajiban yang telah dimiliki oleh partai politik. keseimbangan antara hak dan kewajiban dapat dilakukan secara ideal dengan terbentuknya sebuah sistem yang baik di dalam internal partai politik. Sistem tersebut tentunya meliputi komunikasi yang harus terbangun antar partai politik dengan anggota dewannya di dalam parlemen yang membuat kebijakan-kebijaksanaan atas nama rakyat.

Fungsi komunikasi politik menuntut agar partai-partai politik semaksimal mungkin dapat menjangkau aspirasi rakyat dengan jalan mereka masing-masing yang dianggap paling tepat. Tanpa sebuah sistem yang tepat dalam menampung aspirasi rakyat, maka partai politik dapat dinilai telah gagal dalam menjalankan amanat yang telah diberikan oleh konstitusi. Besarnya wewenang yang dimiliki partai politik juga dapat terlihat dalam

---

<sup>29</sup> Efriza, *Mengenal Teori-Teori Politik dan Sistem Politik Sampai Korupsi*, (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 108-109.

<sup>30</sup> Gabriel A. Almond, dalam Zamzani A. Karim, *Komunikasi Politik, Konsep, Model, dan Pendekatan*, (Tanjung Pinang, Sekolah Tinggi Ilmu Politik, 2007), hlm. 9.

proses pemberhentian antar waktu (PAW) seorang anggota dewan. Pasal 239 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, menegaskan, bahwa :

- (1) Anggota DPR berhenti antar waktu karena :
  - a. Meninggal dunia;
  - b. Mengundurkan diri; atau
  - c. Diberhentikan.
- (2) Anggota DPR diberhentikan antar waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c apabila :
  - a. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;
  - b. Melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR;
  - c. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
  - d. Diusulkan oleh partai politiknya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD;
  - f. Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini;
  - g. Diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, atau menjadi anggota partai politik.

Pergantian antar waktu yang diusulkan oleh partai politik terhadap anggotanya di DPR tersebut menunjukkan, bahwa kedudukan dan peran partai politik lebih dominan dibandingkan dengan rakyat yang memilihnya. Hal inilah yang kemudian seringkali mengganggu kinerja DPR dalam memperjuangkan berbagai aspirasi rakyat, karena untuk hal demikian anggota DPR harus mendapat restu dari partai politik yang mengusungnya. Pola pergantian antar waktu yang memberi ruang bagi partai politik untuk memberhentikan anggotanya sebagai anggota partai yang berdampak pada status keanggotaannya di DPR menunjukkan, bahwa partai politik secara



internal telah gagal dalam menunjukkan dirinya sebagai partai yang demokratis. Kewenangan besar yang dimiliki oleh partai politik akan sangat berpengaruh pada setiap tindakan para anggota DPR yang cenderung memaksakan kehendak para petinggi partai politik terhadap para anggotanya. Sedikitpun mereka tidak sependapat dengan pendapat partai politik yang mengusungnya, maka terancamlah karirnya di dunia politik. Hal inilah yang kemudian melahirkan adanya konsep kekuasaan oligarki. Dikatakan sebagai oligarki, karena monopoli kekuasaan ada pada tangan pemimpinnya. Peran anggota DPR dalam setiap pengambilan keputusan politik sangat besar. Namun, sebelum keputusan tersebut diambil, anggota DPR harus mengikuti segala hal yang telah diputuskan di dalam internal partai politik.

Sikap politik yang telah ditetapkan oleh masing-masing partai politik inilah yang kemudian harus dilaksanakan oleh para anggota DPR. Kenyataan tersebut menunjukkan, tentang adanya proses demokratisasi yang tidak sehat dalam sistem perpolitikan di Indonesia, khususnya dalam sistem perwakilan. Fenomena bahwa seorang anggota DPR tidak dapat leluasa dalam menentukan sikap sesuai dengan aspirasi konstituen tersebut menjadi bukti bahwa seorang anggota DPR yang diberikan tanggungjawab untuk menyuarakan berbagai aspirasi rakyat tidak lagi memiliki posisi yang kuat dalam menjalankan tugas tersebut.

### **C. Kesimpulan**

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan rakyat membutuhkan rakyat untuk pengisian keanggotaannya melalui pemilihan umum. Mekanisme yang berlaku dalam pengisian keanggotaan tersebut mengacu pada Pasal 22 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mensyaratkan, bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR adalah partai politik. Dengan demikian dapat ditafsirkan, bahwa hanya anggota partai politiklah yang dapat menjadi anggota DPR. Pasal 240 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang menentukan adanya keharusan untuk menjadi anggota partai politik peserta pemilihan umum., yang kemudian diperkuat dengan ketentuan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, membawa konsekuensi terjadinya rangkap keanggotaan di tubuh DPR. Di satu sisi anggota DPR yang terpilih dalam pemilihan umum disebut

sebagai wakil rakyat yang diharapkan dapat mewakili rakyat dalam mengimplementasikan kedaulatannya. Namun pada sisi lain, anggota DPR tersebut adalah wakil dari partai politik yang mengusungnya. Kondisi ini tentu saja akan sangat berpengaruh pada kinerja anggota DPR.

Pada dasarnya, Partai politik memiliki kekuatan di lembaga legislatif, karena bisa saja partai politik memaksakan aspirasinya melalui wakil-wakilnya di DPR. Akibatnya, anggota partai politik yang juga merupakan anggota DPR memiliki keterbatasan dalam menyampaikan berbagai aspirasi yang timbul baik aspirasi pribadinya maupun aspirasi rakyat. Terlebih lagi, eksistensi partai politik lebih diperkuat dengan keberadaan fraksi di DPR yang notabene adalah kelompok-kelompok partai politik.

Hubungan antara rakyat, DPR, dan Partai politik idealnya merupakan hubungan keterwakilan, yang dapat digambarkan dari pencalonan rakyat untuk menjadi anggota DPR oleh partai politik melalui mekanisme pemilihan umum. Dengan demikian, sesuai fungsinya sebagai sarana rekrutmen politik, hendaknya partai politik hanya berperan dalam pola perekrutannya saja dan tidak terintegrasi dengan keanggotaan DPR guna menghindari ketidakjelasan hubungan antara rakyat dengan DPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1985)
- Bintan Regen Saragih, *Politik Hukum*, (Bandung : CV. Utomo, 2018)
- CF. Strong, dalam Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, (Jakarta : Gramedia, 1982).
- Daniel. S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 2010).
- Efriza, *Mengenal Teori-Teori Politik dan Sistem Politik Sampai Korupsi*, (Bandung: Alumni, 2006)..
- Gabriel A. Almond, dalam Zamzani A. Karim, *Komunikasi Politik, Konsep, Model, dan Pendekatan*, (Tanjung Pinang, Sekolah Tinggi Ilmu Politik, 2007).
- Herman Finner, *The Theory and Praticce of Modern Government*, (London: Methuen & Co.Ltd. 1976).

Mochtar Kusumaadtmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional* (Binacipta: Bandung, 1996).

Muchtar Kusumaatmaja, dalam Fais Yunas Bo'a, *Sekilas Hubungan Hukum dan Politik*, Google Play, Diakses pada tanggal 2 Agustus 2019.

Moch. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta : Gama Media, 1999).

Moch. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : Rajagrafindo Rajawali Press, 2002).

Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Jakarta : DPR RI, 2016).

Surohmat, Fungsi Pengawasan DPR Sebagai Kontrol Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan (Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, *Jurnal Hukum*, Vol.1. No.1. Maret 2000).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Jakarta : DPR RI, 2016)

## PEMENUHAN HAK ATAS LINGKUNGAN HIDUP YANG BAIK DAN SEHAT PADA ERA OTONOMI DAERAH

Dr. Sodikin, SH. MH. MSi.

### A. Pendahuluan

Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Kalimat tersebut menunjukkan bahwa setiap orang untuk meningkatkan kualitas hidup dan kehidupan manusia diperlukan lingkungan hidup yang baik dan sehat, sehingga perlunya pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat yang diberikan oleh negara. Hal inilah yang kemudian pembentuk Undang-Undang Dasar pada saat amandemen UUD 1945 telah merumuskan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menetapkan bahwa, "setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan bathin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan". Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 ini kemudian diimplementasi dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yaitu dalam Pasal 9 ayat (3) yaitu: "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat"(meskipun Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 lahir sebelum amandemen UUD 1945). Demikian juga dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, terutama dalam Pasal 65 ayat (1) menyatakan: "setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia".

Amandemen UUD 1945 tidak hanya memperkuat hak atas lingkungan hidup bagi setiap orang, tetapi juga memperkuat kedudukan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945. Salah satu ketentuan yang memberikan kewenangan yang luas bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya adalah Pasal 18 Ayat (2) dan Ayat (5) UUD 1945. Pasal 18 Ayat (2) dan Ayat (5) UUD 1945 tersebut memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Tujuannya untuk mewujudkan penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang lebih demokratis serta dalam rangka mendorong percepatan tercapainya kesejahteraan rakyat sebagai tujuan akhir pembentukan negara Indonesia.

Perubahan mendasar dalam berbagai tatanan kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan dilakukan baik dalam suprastruktur maupun infrastruktur politik, penegasan jaminan terhadap hak-hak konstitusional warga negara, serta merespons perkembangan global yang memungkinkan Indonesia sebagai bangsa yang berdaulat bisa berdiri tegak bersaing dan berkompetisi di dunia Internasional."<sup>1</sup>

Awal reformasi lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang selanjutnya amandemen UUD 1945 telah mengubah sistem pemerintahan di daerah. Sesuai amanat Pasal 18 Ayat (2) dan Ayat (5) UUD 1945, lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. "Undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya yang menyangkut pemerintahan di daerah adalah untuk mengisi pelaksanaan pemberian otonomi seluas-luasnya pada daerah, untuk mengadakan perubahan dan penyempurnaan atau penyesuaian dengan perkembangan zaman."<sup>2</sup> Undang-undang tersebut menjadi saluran bagi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam pelayanan umum kepada masyarakat setempat, untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam bentuk pemberian otonomi daerah. Otonomi daerah bermakna kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri.

Pemerintah daerah dianggap lebih tahu mengenal potensi daerahnya untuk mengembangkan potensi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah daerah bertanggung jawab pada urusan-urusan yang berada dalam rentang kendalinya, termasuk pengelolaan sumber daya alam yang tersedia di daerahnya. Melalui otonomi daerah diharapkan pemerintah daerah dapat mengelola sumber daya alamnya dengan sebaik-baiknya, sehingga dapat memberikan kontribusi yang nyata bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat setempat. Selain itu, diharapkan bahwa implementasi pembangunan melalui otonomi daerah yang berbasis pada keinginan atau kebutuhan masyarakat, maka akhirnya terjadi peningkatan kesejahteraan. Dengan demikian, pemenuhan hak atas

---

<sup>1</sup> A.M Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas Media Nussantara, 2009), hlm. 10.

<sup>2</sup> Bintang Saragih, *Peranan DPR Dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan Yang Konstitusional Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung: Universitas Pajajaran, 1991) hlm. 18.

lingkungan yang baik dan sehat dapat tercapai melalui otonomi daerah yang dimaksud.

Permasalahannya, kebijakan dan implementasi pembangunan yang dijalankan pemerintah daerah justru kontra dengan tujuan otonomi daerah tersebut. Sebagai salah satu contohnya adalah: "daerah yang merupakan pusat energi dan tambang di Kalimantan Timur justru kondisi rakyatnya masih tertinggal sehingga merupakan sebuah ironi. Daerah-daerah yang sumber daya alamnya dieksploitasi masyarakat sekitarnya tidak merasakan manfaat langsung dari adanya sumber daya alam tersebut. Infrastrukturnya sangat minim sehingga masyarakat banyak yang masih miskin, dan pengangguran di mana-mana, walaupun daerah tersebut mendapatkan kompensasi, jumlahnya sedikit sekali."<sup>3</sup> Hal itu merupakan salah satu contoh pertambangan di Kalimantan Timur, kemudian bagaimana dengan daerah-daerah lainnya. Selain itu, kerusakan lingkungan akibat eksploitasi tambang menjadikan permasalahan tersendiri, masyarakat tidak merasakan hak atas lingkungan yang baik dan sehat sebagaimana dicita-citakan dalam UUD 1945. Menurut hemat penulis, kerusakan lingkungan yang sama juga dialami oleh daerah-daerah lain di Indonesia melalui berbagai kegiatan yang mengatasnamakan pengelolaan lingkungan, tetapi yang terjadi sebenarnya adalah eksploitasi kekayaan alam yang berdampak kerusakan lingkungan.

Apabila ditelaah lebih lanjut, dapat diketahui bahwa, pemerintah daerah seringkali tidak memperhatikan keberadaan masyarakat di lokasi lahan yang dikeluarkan izin pengelolaan lingkungan, tetapi justru dengan mudah memberikan izin-izin lokasi kegiatan bisnis kepada perusahaan yang mengeksploitasi kekayaan alam (lingkungan). Seharusnya pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya alamnya dapat memberikan kontribusi yang nyata bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat setempat. Hal ini karena kekayaan alam merupakan pendapatan asli daerah (PAD) untuk tujuan kesejahteraan rakyatnya.

Beberapa kerusakan lingkungan di daerah yang kemudian menimbulkan konflik di masyarakat, karena keberadaan proyek pengelolaan sumber daya alam tidak berkorelasi positif dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat, bahkan menyebabkan terlanggarnya hak-hak ekonomil, sosial dan budaya masyarakat dalam arti pelanggaran hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dengan

---

<sup>3</sup> Munajad Kuncoro, *Perencanaan Daerah; Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, Kota dan Kawasan*, (Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2012), hlm. 116.

demikian, pemerintah daerah sebagai organ negara tidak lepas dari tanggung jawab dan kewajiban negara untuk melindungi, memenuhi, memajukan dan menghormati HAM. Tanggung jawab itu harus dilaksanakan untuk mencapai cita-cita bangsa sebagai negara hukum yang mensyaratkan perlindungan HAM dan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

## **B. Perlindungan Hak Atas Lingkungan Hidup Yang Baik dan Sehat**

Lingkungan hidup dan hak asasi manusia adalah dua hal yang saling berhubungan dan dapat saling memperkuat. Hal ini dapat dilihat di beberapa negara yang banyak pelanggaran hak asasi manusia, seringkali terjadi kerusakan lingkungan hidup. Masalah lingkungan hidup muncul akibat dari keinginan manusia untuk berkembang dan membangun kehidupan yang lebih baik. Dalam kerangka hak asasi manusia, keinginan tersebut didasarkan pada hak atas pembangunan (*the right to development*). Keinginan manusia tersebut banyak melupakan faktor lingkungan hidup dalam melakukan pembangunan terutama yang berkaitan dengan masalah ekosistem. Selanjutnya yang terjadi adalah hak asasi manusia untuk mendapatkan kehidupan yang sehat (*the right to healthy environment*) menjadi dilanggar. Oleh karena itu, pembangunan yang tidak dikendalikan dapat mengakibatkan hak-hak manusia menjadi dilanggar.

Ketentuan mengenai perlindungan hak asasi manusia (*human rights*) secara internasional sudah diatur setelah Perang Dunia II, yaitu dengan memaksa negara-negara untuk menghormati dan mengakui hak asasi manusia. Untuk melaksanakan *the rule of law* yang mengacu pada keadilan (*justice*) dan menjadi negara yang berdasarkan hukum, negara juga harus mengakui kehormatan individu sebagai dasar dari keadilan seperti yang tercantum pada Pembukaan *Universal Declaration of Human Rights 1948*<sup>4</sup>. Selanjutnya disebut Deklarasi 1948, seperti yang dikatakan oleh Marek Piechowiak, ...*modelling the legal sistem on the basis of respect for human rights, help to protect positive law from degenerating into legal lawlessness*<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> *Where as recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice, and peace in the world*, tercantum dalam Butir I Pembukaan The Universal Declaration of Human Rights, 10 Desember 1948.

<sup>5</sup> Marek Piechowiak, *The Concept of Human Rights and Their Extra-Legal Justification dalam buku An Introduction to the International Protection of Human Rights, Turku/Abo, Finlandia: Institute for Human Rights Abo Akademi University, 2000*, hlm. 9.

Salah satu tujuan Deklarasi 1948 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) adalah *promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion*. Tujuan ini kemudian diperkuat Piagam ECOSOC (*The Charter of the Economic and Social Council*) Pasal 62 ayat (2) yaitu: *recommendations for the purpose of promoting respect for, and observance of human rights and fundamental freedom for all*. Deklarasi ini kemudian diikuti dengan ditetapkannya *International Covenant on Civil and Political Right (ICCPR)* dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)* melalui Resolusi Majelis umum PBB No. 2000 A (XXI) pada tanggal 16 Desember 1966.

Kedua kovenan tersebut pada intinya menjelaskan bahwa setiap bangsa memiliki hak untuk menentukan nasib sendiri (*the rights of self-determination*) yang menjadi dasar bagi setiap individu untuk mendapatkan status dalam kehidupan politik maupun kehidupan sosial-ekonominya. Dalam kaitan untuk melindungi hak individu atas kehidupan sosial-ekonomi maupun kebudayaannya, pemerintah wajib memberikan kehidupan yang layak bagi setiap orang dengan cara menyediakan lapangan pekerjaan (untuk melaksanakan *the right to work*) atau pun menyediakan pendidikan sebagai pelaksanaan perlindungan terhadap *the right to education*, termasuk hak mendapatkan hak kehidupan standar, hak berkeluarga dan hak kesehatan yang merupakan bagian hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Konstitusi di Indonesia dengan tegas mengatur sebagaimana diatur dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menetapkan “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan bathin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Selanjutnya diimplementasi dalam Undang-Undang Nomor Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dikatakan Jimly bahwa berarti negara diharuskan untuk menjamin terpenuhinya hak setiap orang untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat yang termasuk kategori hak asasi manusia tersebut. Di samping itu, negara dibebani kewajiban dan tanggung jawab untuk menjamin lingkungan hidup yang baik dan sehat juga berhak menuntut setiap orang untuk menghormati hak orang lain, dan apabila perlu memaksa



setiap orang untuk tidak merusak dan mencemarkan lingkungan hidup untuk kepentingan Bersama.<sup>6</sup>

Kategori hak atas lingkungan hidup di antaranya *pertama* adalah hak untuk hidup (*right to life*). Hak untuk hidup dapat terganggu akibat kerusakan atau tercemarnya lingkungan hidup yang berakibat terganggunya kesehatan manusia, misalnya yang terjadi pada kasus Chernobyl mengakibatkan ribuan orang meninggal atau menderita cacat seumur hidup akibat radiasi<sup>7</sup>. *Kedua*, hak atas Lingkungan yang sehat (*the right to healthy environment*) yang berarti setiap orang berhak untuk mendapatkan kehidupan yang sehat. Untuk mendapatkan kehidupan yang sehat tentu saja harus dengan menjaga lingkungan hidup dari kerusakan dan pencemaran. *Ketiga*, hak atas kesehatan (*the right to healthy*) yang berarti hak setiap orang untuk mendapatkan fisik dan mental sehat. Kesehatan manusia harus tetap terjaga dari polusi, karena polusi mempunyai dampak negatif terhadap kesehatan manusia. Contohnya, infeksi saluran pernapasan atas (ISPA) yang seringkali terjadi di daerah berpolusi seperti wilayah yang diselimuti asap karena kebakaran hutan, atau gatal-gatal kulit yang diderita penduduk yang hidup di sekitar sungai yang tercemar. *Keempat* adalah Hak untuk Bebas dari Segala Interferensi atas Harta Benda (*the right to be free interference of One's Home and Property*). Maksud *interference* adalah termasuk gangguan lingkungan, seperti polusi karena kebisingan, banjir dari sebuah bendungan, serta perubahan dalam cuaca akibat aktivitas pusat tenaga nuklir (PLTN) secara nyata akan mempengaruhi kehidupan pribadi. *Kelima*, hak *indigenous people*, menurut Konvensi ILO 1989 *Indigenous People* adalah sekelompok bangsa yang berdiam di suatu negara akan tetapi kondisi ekonomi, sosial dan kebudayaannya berbeda dengan masyarakat di wilayah lain serta dalam kehidupannya mereka menggunakan adat istiadat mereka sendiri. Karenanya dapat dikatakan mereka memiliki ciri tersendiri yang disebut dalam Konvensi ILO ini sebagai *self identification*<sup>8</sup>. *Indigenous People* seringkali menderita akibat perebutan sumber daya alam yang terdapat di sekitar tempat tinggal mereka, dan yang lebih bahaya, mereka sering dituduh

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 90-91.

<sup>7</sup> Meledaknya reactor nuklir di Rusia (dahulu Uni Sovyet) yang berakibat sekitar 10 ribu orang meninggal dunia karena kanker serta sekitar 7 ribu orang yang langsung menemui ajalnya di perkuburan Mitino, Chernobyl. Lebih lanjut Iwan Kurniawan dan Like Wilardjo, *Pembangunan PLTN: Demi Kemajuan Peradaban?*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, hlm. 180.

<sup>8</sup> Pasal 1 ayat (2) Konvensi ILO 169.

sebagai penyebab degradasi lingkungan hidup, seperti peristiwa kebakaran hutan di Kalimantan dan Sumatera.

### C. Pemenuhan Hak Atas Lingkungan Hidup

Pemberian otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada daerah dimulai ketika awal reformasi yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan arahan pembangunan yang lebih baik dalam rangka pemberdayaan di daerah setelah era orde baru. Desentralisasi memberikan harapan bagi perbaikan pelayanan kepada masyarakat, menjamin terbentuknya pemerintahan daerah yang mempunyai akuntabilitas lebih tinggi. Motivasi utama dibalik penerapan kebijakan desentralisasi yang baru tersebut adalah memberikan peluang bagi pemerintahan kota dan kabupaten di seluruh Indonesia untuk mengelola pembangunan wilayahnya secara proaktif dan sesuai dengan kebutuhan serta aspirasi masyarakat setempat. Harapannya adalah bahwa pelimpahan kekuasaan, kewenangan untuk mengelola APBD dan kewajiban untuk meningkatkan akuntabilitas publik akan menghasilkan pemerintahan daerah yang lebih tanggap serta pelayanan publik yang lebih baik dan efisien kepada masyarakat.<sup>9</sup>

Dalam rangka pemenuhan hak-hak atas lingkungan seperti hak ekonomi, sosial, dan budaya, pemerintah memiliki kewajiban bertindak atau berbuat (*obligation of conduct*), serta kewajiban mencapai hasil (*obligation of result*) yang diharapkan. Kewajiban bertindak merupakan kewajiban untuk melaksanakan dipenuhinya suatu hak tertentu. Kewajiban mencapai hasil yang diharapkan mengharuskan pemerintah mencapai sasaran tertentu sesuai dengan standard substantif. Untuk memenuhi hak atas lingkungan yang baik dan sehat maka lahirlah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Lahirnya undang-undang tersebut untuk memperbaiki kondisi hak-hak asasi manusia (salah satunya hak atas lingkungan yang baik dan sehat) pada masa sebelumnya tidak didapatkan karena kondisi perekonomian bangsa pada saat itu. Selanjutnya pemerintah daerah dengan kewenangan yang dimiliki melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah mengambil kebijakan dalam pengelolaan kekayaan alam/lingkungan, terutama dalam mengeksploitasi sumber daya alam dengan tidak memperhatikan dampak kerusakan lingkungan yang juga

---

<sup>9</sup> The Asia Foundation, *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)*, (Jakarta: The Asia Foundation, 2003), hlm. 4.

berakibat pada terlanggarnya hak-hak masyarakat di sekitar proyek pembangunan tersebut. Begitu juga adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup masih belum mampu memperbaiki kondisi lingkungan yang rusak akibat penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui kebebasan kebijakan pemerintah di daerah.

Pemerintah daerah belum mampu membiayai setiap program perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup serta program pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup. Kenyataannya pemerintah daerah justru membuat program pembangunan berupa kemudahan investasi industri-industri ekstraktif yang akan menghancurkan lingkungan hidup. Akibatnya terjadi penurunan pemenuhan dan penikmatan hak-hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Akibatnya juga berpotensi menghilangkan hak-hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hal ini bertentangan dengan kewajiban negara untuk pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, yang seharusnya negara melindungi dan memenuhi Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya termasuk hak atas lingkungan hidup.

Lingkungan hidup adalah realita yang harus dijaga, dirawat dan dikembangkan sedemikian rupa untuk menunjang kesuksesan hidup manusia, baik secara fisik maupun mental. Pernyataan ini sekaligus menegaskan hubungan simbiosis kehidupan antara alam dan manusia, jika alam rusak, kehidupan manusia juga akan rusak. Karena itu hak asasi manusia atas lingkungan hidup yang sehat dan bersih merupakan bagian tak terpisahkan dan eksistensi kemartabatan manusia. Harus dipahami bahwa munculnya pengakuan universal tentang hak atas lingkungan hidup menyiratkan pemajuan dan pemenuhan hak asasi manusia yang holistik dan integral. Dengan lingkungan hidup yang sehat dan bersih dipastikan manusia dapat menikmati hak-hak dasar lainnya untuk mencapai standard kehidupan yang layak. Sebagaimana diketahui bersama kegiatan atau usaha proyek pengelolaan lingkungan atau sumber daya alam di antaranya adalah pertambangan merupakan suatu kegiatan ekstraktif yang menimbulkan dampak lingkungan sangat besar.

Sebagai salah satu contoh pertambangan yang menjadi permasalahan yang dilakukan oleh PT. Semen Indonesia di Kabupaten Rembang. Bupati Rembang yang merupakan Kepala Daerah Pemerintahan Kabupaten Rembang dan juga dibantu oleh seorang Wakil Bupati dan dibantu beberapa Satuan unit Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Aparatur daerah merupakan

perangkat daerah yang menjadi pelaksana semua urusan penyelenggaraan pemerintahan. Bupati Rembang memberikan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) kepada PT. Semen Gresik dengan diterbitkannya Keputusan Bupati Rembang No. 545/68/2010 Tentang Pemberian Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) Eksplorasi Tras Kepada PT. Semen Gresik (Persero). Selanjutnya pada 18 Januari 2011 Bupati Rembang menerbitkan Keputusan No. 545/4/2011 Tentang Izin Usaha Penambangan (IUP) Eksplorasi Atas Nama PT. Semen Gresik (Persero). Pada 18 Nopember 2011 Bupati Rembang menerbitkan Keputusan No. 591/040/Tahun 2011 tentang Pemberian Izin Lokasi Kepada PT. Semen Gresik (Persero) Tbk, untuk Pembangunan Pabrik Semen, Lahan Tambang Bahan Baku dan Sarana Pendukung Lainnya. PT. Semen Gresik (Persero) Tbk melakukan penyusunan Amdal dan dinyatakan layak pada tanggal 30 April 2012 dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 660.1/10 Tahun 2012 tentang Kelayakan Lingkungan Hidup Rencana Penambangan dan Pembangunan Pabrik Semen oleh PT. Semen Gresik (Persero) Tbk di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah.<sup>10</sup> Beberapa kebijakan yang dilakukan baik oleh Gubernur Jawa Tengah maupun Bupati Rembang merupakan kewenangan yang dimiliki sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam rangka mengelola lingkungan hidup yang ada di daerahnya.

Masyarakat Rembang melihat pembangunan pabrik semen di wilayah mereka sebagai suatu bencana yang merusak alam dan kehidupan sosial mereka. Alasan warga melakukan penolakan atas adanya pendirian pabrik semen karena warga merasa khawatir akan dampak yang ditimbulkan antara lain dampak lingkungan, karena kawasan pendirian pabrik semen merupakan kawasan hutan lindung geologi cekungan watu putih, dampak ekonomi yaitu warga yang kehilangan kesejahteraannya, dampak debu sebagai akibat adanya kegiatan penambangan, dan dampak sosial dengan banyaknya hiburan yang bermunculan di desa yang mengakibatkan peningkatan penderita HIV/AIDS di desa. Pabrik semen PT. Semen Indonesia yang dibangun di atas lahan yang biasa warga gunakan untuk menggembala ternak. Warga kesulitan untuk mencari pakan ternak yang berakibat pada banyaknya pengangguran di desa. Selain itu warga menolak adanya penambangan di sekitar mata air yang digunakan untuk

---

<sup>10</sup> Sumber: Dinas ESDM Kabupaten Rembang, Mei 2014

kehidupan warga sehari-hari. Warga kehilangan sumber air bersih, yang merupakan kebutuhan pokok mereka. Kondisi geografis Rembang yang gersang ditambah musim kemarau yang berkepanjangan ditambah operasi pabrik semen, semakin menyebabkan berkurangnya debit mata air, apalagi kebutuhan air pabrik semen sangat tinggi. Akibatnya warga terpaksa membeli air bersih yang dijual pedagang dari kota. Kerusakan alam menyebabkan habitat satwa terganggu, babi (celeng) sudah keluar dari hutan menyerang pemukiman dan tanaman tebu warga yang menyebabkan kerugian.

Pemerintah Daerah, dengan kewenangan yang diperolehnya melalui otonomi untuk menggali sebesar-besarnya sumber pendapatan daerah dan kekayaan alam daerahnya, akibatnya sering mengorbankan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat di sekitar proyek. Pada sisi lain, perusahaan menganggap bahwa otoritas yang diterimanya melalui hak izin pengelolaan lingkungan (izin pertambangan), merasa mempunyai hak untuk melakukan eksplorasi sebesar-besarnya untuk kepentingan ekonominya sendiri. Padahal masyarakat menganggap bahwa daerah eksplorasi adalah wilayah adat atau kampung halaman mereka tempat hidup dan berkembang secara sosiologis dan ekonomis. Kondisi ini yang selalu memicu konflik di kawasan proyek/pertambangan karena yang nyata terlihat muncul ketidakadilan ekonomi dan akses keadilan terhadap sumber daya alam yang dialami masyarakat di sekitar proyek.

Selain yang terjadi di Kabupaten Rembang Jawa Tengah, juga sama halnya terjadi di Kalimantan Timur yang merupakan salah satu penghasil tambang yang memiliki potensi sumber daya alam yang kaya di Indonesia. Salah satu contoh pertambangan yang dilakukan oleh PT. Kaltim Prima Coal di sekitar wilayah Sangatta. Dampak yang terjadi dari pertambangan yang seharusnya mendapat dampak positif bagi warga sekitarnya, tetapi terjadi dampak dan pelanggaran hak-hak atas lingkungan yang baik dan sehat. Aliran sungai bendili dan sungai pinang tercemar akibat limbah cair dari pertambangan PT. Kaltim Prima Coal. Akibat pencemaran tersebut air sungai yang dulu bersih dan digunakan masyarakat Sangatta setiap harinya kini sudah tidak layak dikonsumsi untuk kebutuhan sehari-hari karena dapat mengganggu kesehatan, tetapi masih ada pula sebagian masyarakat Sangatta masih mengkonsumsinya dan menggunakan air tersebut sebagai kebutuhan sehari-hari dikarenakan tidak menggunakan air PDAM karena faktor ekonomi. Adapun penyakit dari pencemaran air sungai ini seperti kudis atau

gatal-gatal, diare, dan hepatitis A, dari ketiga penyakit ini memang sering terjadi pada masyarakat yang tinggal dekat dengan sungai.<sup>11</sup> Pencemaran udara yang terjadi akibat kegiatan penambangan batubara sangat mengganggu kesehatan masyarakat karena sering menghirup udara kotor atau debu. Dari data Dinas Kesehatan Kabupaten Kutai Timur penyakit yang diakibatkan dari polusi udara masuk dalam 10 penyakit terbanyak tahun 2016 yaitu, penyakit Faringitis akut yang mana penyakit faringitis akut ini adalah penyakit yang disebabkan oleh polusi udara atau debu. Penyakit faringitis akut sama saja dengan radang tenggorokan yang terjadi dari kuman dan semacamnya. Penyakit ini bisa dialami oleh usia muda dan tua yang tandanya tidak bisa ditandai.<sup>12</sup>

Begitu juga di pulau Sumatera yaitu salah satu kabupaten di pulau Sumatera yang memiliki cadangan batubara cukup besar adalah kabupaten Aceh Barat. Berdasarkan data dari Dinas Pertambangan Kabupaten Aceh Barat tahun 2011, 2012, Kabupaten Aceh Barat memiliki potensi cadangan sumberdaya batubara sebesar 1,7 milyar ton dengan sumberdaya batubara yang telah diketahui sebesar 600 juta ton dan total cadangan sebesar 400 juta ton. Batubara di Kabupaten Aceh Barat berkalori rendah yang tersebar di beberapa kecamatan, yaitu Kecamatan Meurebo, Woyla Induk, Woyla Barat, Woyla Timur, Kaway XVI, Samatiga dan Pante Ceuremen<sup>13</sup>. Menurut Soemarwoto, dampak adalah suatu perubahan yang terjadi sebagai akibat suatu aktifitas baik yang bersifat alamiah, kimia, fisik maupun biologi yang mempengaruhi sosial ekonomi masyarakat di sekitarnya<sup>14</sup>. Menurut Hesperian<sup>15</sup>, pertambangan menyebabkan kerusakan lingkungan karena melakukan kegiatan pembukaan lahan yang luas, menggali lubang yang dalam dan memindahkan tanah dalam jumlah besar. Selain itu, kegiatan pertambangan batubara dapat mengakibatkan masyarakat di sekitar terkena gangguan kesehatan berupa gangguan pernafasan akibat debu. Akumulasi

---

<sup>11</sup> Fatmawati, Budiman dan Letizia Dyataris, "Dampak Lingkungan Galian Tambur Batubara PT. Kaltim Prima Coal Bagi Kesehatan Masyarakat di Kecamatan Sangatta Utara Kabupaten Kutai Timur", dalam eJournal Ilmu Pemerintahan, 2017, 6 (2): 553-566 ISSN 2477-2458 (online), ISSN 2477-2631 (cetak), ejournal.ip.fisip-unmul.ac.id, 2017, hlm. 560.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Teuku Ade Fachlevi, Eka Intan Keumala Putri, Sahat M.H. Simanjuntak, Dampak Dan Evaluasi Kebijakan Pertambangan Batubara Di Kecamatan Mereubo, dalam Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan Vol. 2 No. 2, Agustus 2015, hlm 172.

<sup>14</sup> Otto Soemarwoto, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. (Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2005), hlm. 172.

<sup>15</sup> Hesperian. 2013, Health Guides (Pertambangan dan Kesehatan). Hesperian, 471-472. <http://hesperian.org/wpcontent/uploads/> [03 Desember 2014]

dari dampak ekonomi dan lingkungan akan memengaruhi persepsi masyarakat sekitar atas kehadiran perusahaan pertambangan batubara dan kondisi sosial masyarakat. Selain itu, kehadiran perusahaan pertambangan batubara dengan melakukan introduksi tenaga kerja dari luar akan meningkatkan potensi konflik. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah tidak selalu paralel dengan persepsi masyarakat<sup>16</sup>. Kegiatan pertambangan batubara memberikan dampak negatif karena merusak kondisi fisik lingkungan seperti jalan, pencemaran udara, air dan menimbulkan kebisingan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa aktifitas pertambangan batubara memberikan kontribusi signifikan terhadap perubahan kualitas lingkungan, sehingga masyarakat sekitar area pertambangan harus mengeluarkan biaya tambahan dan mengalami kerugian secara tidak langsung dari aktifitas pertambangan batubara.<sup>17</sup>

Sama halnya terjadi di pulau Sulawesi dan pulau-pulau lainnya di seluruh Indonesia, dampak dari adanya proyek pembangunan bukannya memperbaiki kondisi ekonomi masyarakat tetapi telah mengubah dan merusak kondisi lingkungan hidup sehingga terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat atas kondisi lingkungan yang baik dan sehat. Misalnya PT. Newmont Indonesia di Sulawesi Utara, bahwa Newmont Minahasa Raya di Sulawesi Utara yang menutup tambangnya di tahun 2003 telah meninggalkan enam lobang tambang besar dan dalam.<sup>18</sup> Kerusakan lingkungan ini secara langsung berakibat pada makhluk hidup termasuk tidak mendapatkan akses apapun dari kegiatan penambangan yang dilakukan oleh PT Newmont Indonesia tersebut. Hal yang sama juga terjadi di kota Kendari Sulawesi Tenggara, bahwa di kota Kendari terdapat beberapa lokasi penambangan bahan tanah timbun yang dikelola oleh pihak perusahaan swasta terletak di kecamatan Mandonga tepatnya di kelurahan Allolama dan di kecamatan Puwatu kelurahan Tobuha. Lokasi penambangan galian tanah timbun berada di daerah perbukitan yang sebagian besar

---

<sup>16</sup> Ekayani, M., Dodik, R.N, Saharjo, B.H., Erbaugh, J.T. 2015b. Assessing Conformity of Scientific Voices and Local Needs to Combat Forest Fire in Indonesia. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*. Vol. 21(2) 2015: pp 83-92.

<sup>17</sup> Pertiwi, H.D. Dampak Keberadaan Perusahaan Pertambangan Batubara Terhadap Aspek Ekologi, Sosial dan Ekonomi Masyarakat di Era Otonomi Daerah (Kasus: Kelurahan Sempaja Utara, Kecamatan Samarinda Utara, Kota Samarinda). Skripsi. Institute Pertanian Bogor (IPB): Bogor. 2011, hlm. 75.

<sup>18</sup> I Putu Gede Ardhana, "Kajian Kerusakan Sumber Daya Hutan Akibat Kegiatan Pertambangan", dalam *Jurnal Ecotrophic*, 6 (21), 2011, hlm. 91.

ditanami tanaman jangka panjang dan letaknya tidak jauh dari pemukiman penduduk.<sup>19</sup>

Masalah hak asasi manusia dan lingkungan yang terkait dengan *indigenous people* merupakan masalah terlanggarnya hak-hak masyarakat terhadap alam lingkungannya. Konflik yang terjadi karena dirusaknya alam lingkungan mereka sebagai tempat hidup, bentrokan sering terjadi antara masyarakat yang dikenal sebagai *indigenous people* dengan pendatang yang seringkali dibantu oleh aparat keamanan setempat. Sebagai contoh yang terjadi di Mimika, antara suku Amungme dan Kamoro dengan PT. Freeport. Masyarakat setempat harus berhadapan dengan PT. Freeport dalam memanfaatkan sumber daya alam, seperti kayu, emas, dan minyak mentah (*crude oil*). Sumber daya alam kemudian dieksploitasi oleh pendatang (PT. Freeport) yang berakibat merusak lingkungan hidup setempat, di lain pihak masyarakat setempat yang sudah turun temurun berdiam dan sekaligus menggunakan wilayah yang sama sebagai sumber penghidupan yang kemudian kehilangan mata pencahariannya. Akibat konflik ini, penduduk setempat yang menjadi korban dan melakukan protes menuntut keadilan (atas tanah yang secara turun temurun telah dikuasai oleh mereka) kepada pendatang (i.e. PT. Freeport Indonesia yang menggunakan tanah tersebut sebagai wilayah penambangannya).

Hasil penelitian PBB melalui lembaga penelitiannya (*The UN Research Institute for Social Development*) memperkirakan sekitar 50 peristiwa konflik mengenai etnik dan perkembangan sosial. Mayoritas pemicu konflik tersebut adalah berkaitan dengan kemiskinan ekonomi dan perebutan atas sumber daya yang semakin langka dan sebenarnya digunakan untuk kehidupan mereka<sup>20</sup>. Menurut Konvensi ILO No. 169 tahun 1989 tentang *Indigenous People and Tribal People* yang dimaksud *Indigenous People/tribal people* adalah: *tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations.*<sup>21</sup> Maksud Konvensi ILO 1989 *Indigenous People* adalah sekelompok bangsa yang berdiam di suatu negara akan tetapi kondisi ekonomi, sosial dan kebudayaannya berbeda dengan masyarakat di wilayah

---

<sup>19</sup> Abdillah Munawir, Kajian Dampak Lingkungan Kegiatan Penambangan Tanah Timbun di Kota Kendari, dalam Hasanuddin Student Journal Vol. 1 No. 2, Desember 2017, hlm. 110.

<sup>20</sup> Anne Christine Bloch, *Minorities and Indigenous People* dalam buku *Economic, Social and Right*, Netherland: Kluwer International and Martinus Nijhoff, 2001, hlm. 373.

<sup>21</sup> Entry into force pada tanggal 5 September 1991, Pengertian ini terdapat di Pasal 1 ayat (1) butir a.



lain serta dalam kehidupannya mereka menggunakan adat istiadat mereka sendiri.

Masyarakat yang dikatakan sebagai *Indigenous People* seringkali menderita akibat perebutan sumber daya alam yang terdapat di sekitar tempat mereka tinggal. Mereka sering dituduh sebagai penyebab degradasi lingkungan hidup, seperti penyebab kebakaran hutan di Kalimantan, Sumatera. Padahal mereka sebenarnya justru telah memiliki pengetahuan untuk menjaga wilayahnya dengan baik. Bagi mereka, tanah dan segala sumber daya yang terdapat di dalamnya merupakan sumber kehidupan mereka, sehingga mereka akan memperlakukan dengan hati-hati. Hasil penelitian LSM Bioma (Biosfer Manusia) atas 12 suku bangsa di Kalimantan Timur menghasilkan suatu kesimpulan bahwa suku pedalaman telah memiliki upaya untuk mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan<sup>22</sup>. Sama halnya sikap suku Amungme di Timika, Irian Jaya dalam mengelola tempat tinggal dengan segala sumber daya alam yang ada. Kelompok masyarakat yang dinamakan *Indigenous People* berhak untuk mendapatkan perbaikan kondisi kehidupan dan tempat kerja serta juga berhak untuk mendapatkan peningkatan terhadap kesehatan mereka. Untuk itu pemerintah daerah dalam mengelola lingkungan harus melindungi dan melakukan berbagai tindakan preventif untuk menjaga lingkungan hidup tempat mereka sebagai bagian dari kehidupannya. Di samping itu, di era otonomi daerah mereka berhak untuk memanfaatkan, mengatur serta mengkonservasi sumber daya alam yang berada di tempat kediaman yang mereka butuhkan. Apabila wilayah mereka akan dieksploitasi dan dieksplorasi, mereka harus diajak berunding untuk *resettlement* serta mereka juga harus menikmati keuntungan hasil kegiatan tersebut.

Dalam rangka pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, perlu diperhatikan bagi pemerintah daerah dalam membangun daerahnya yang berkaitan mengenai lingkungan hidup dengan tidak melanggar hak-hak masyarakat yang dikenal dengan *indigenous peoples* dapat dilihat *Draft Declaration on the Rights of indigenous peoples* tahun 1993 khususnya Pasal 25-30. Dalam draft terdapat beberapa hak *indigenous peoples* yang diatur dan berkaitan dengan lingkungan hidup adalah:

---

<sup>22</sup> Suku Pedalaman lebih paham atasi kebakaran hutan, Kaltim Post, 5 September 2001.

1. Mempertahankan hubungan spiritual dengan tanah, air maupun pantai dan segala sumber daya alam yang secara tradisional dikuasai atau digunakan mereka;
2. Meningkatkan dan juga memanfaatkan sumber daya alam yang dikuasai mereka dengan menggunakan cara/kebiasaan tradisionalnya;
3. Mereka berhak untuk merestitusi tanah, wilayah dan sumber daya alam yang dikuasai dengan cara tradisional dan apabila tidak memungkinkan mereka berhak atas ganti rugi yang adil;
4. Mereka berhak untuk mengkonservasi, merestorasi dan melindungi lingkungan hidup tempat mereka berada;
5. Mereka berhak atas pengakuan atas hak milik intelektual yang mereka miliki (*traditional knowledge*);
6. Mereka berhak untuk mendapatkan berbagai informasi berkaitan dengan pembangunan tempat kediaman mereka<sup>23</sup>.

Oleh karena bagi pemerintah dalam hal perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia masyarakat yang dikenal *indigenous peoples* dengan lingkungan hidup (terutama lingkungan hidup di daerah pedalaman) memerlukan kebijakan yang berpihak pada masyarakat tersebut. Hal ini terkait dengan kenyataan bahwa berbagai sumber daya alam yang dibutuhkan untuk kehidupan manusia justru banyak terdapat di tempat kediaman kelompok yang masuk kategori *indigenous peoples* ini. Munculnya konflik yang terjadi antara para pengelola sumber daya alam yang diberikan izin oleh pemerintah daerah dengan penduduk setempat yang juga sama-sama membutuhkan sumber daya alam tersebut, tetapi dengan kepentingan yang berbeda. Bagi *indigenous peoples* atau *local community*, sumber daya alam hanya dibutuhkan untuk kebutuhan hidup mereka sehari-hari, sedangkan bagi pengelola sumber daya alam dijadikan bahan komoditi yang punya nilai tinggi sehingga yang terjadi adalah pengelola sumber daya alam tersebut mengeksploitasinya secara masif.

#### **D. Penutup**

Dampak pemberian Izin Usaha untuk mengelola (mengeksploitasi) sumber daya alam tidak berkorelasi dengan hak asasi manusia sehingga berakibat pada tidak terpenuhinya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat. Hal ini terlihat pada hilangnya dan/atau berkurangnya

---

<sup>23</sup>Lihat Draft Declaration on the Rights of Indigenous People, 1993, Sumber: <http://www.usask.ca/nativelaw/ddir.html>.

penikmatan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Pemberian izin usaha untuk mengelola (eksploitasi) sumber daya alam yang merupakan kewenangan pemerintah daerah menyebabkan bencana ekologis di kemudian hari. Kerusakan lingkungan tersebut menyebabkan tidak dapat memenuhi hak masyarakat atas lingkungan hidup yang sehat dan baik.

Pemerintah daerah seharusnya melaksanakan kewajibannya untuk memenuhi hak setiap orang atas kesempatan untuk mencari nafkah melalui pekerjaan yang dipilih atau diterimanya secara bebas, dan negara tidak mengambil langkah-langkah yang tidak melindungi hak ini. Hal ini sebagaimana dijelaskan di atas warga yang terkena dampak dari suatu usaha atau kegiatan proyek yang berpotensi kehilangan penghasilan untuk setiap tahunnya. Dengan demikian, terjadi adanya penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat dan bertentangan dengan kewajiban negara untuk pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat). Negara telah membiarkan perlindungan dan pemenuhan Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya sebagai hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik mengalami kemunduran.

Sebagai saran, pemerintah daerah dalam menggunakan kewenangannya mengelola sumber daya alam harus tetap mengacu pada cita negara kesejahteraan, sebagaimana dalam Pembukaan UUD 1945 dengan salah satu mengimplementasikan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Demikian juga Pemerintah hendaknya tidak hanya mengutamakan peningkatan PAD, tetapi harus bisa menjamin pengelolaan sumber daya alam yang menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat sekitar. Perlu adanya pengkajian ulang atas proses perizinan pengelolaan sumber daya alam yang berlaku saat ini, yaitu dengan pemahaman akan konsep pembangunan berwawasan hak asasi manusia. Demikian pula perlu digunakan pendekatan hak asasi manusia dalam mengintegrasikan pandangan hak asasi manusia dalam mengambil kebijakan pembangunan di era otonomi daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- A.M Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas Media Nussantara, 2009.
- Bintan Saragih, *Peranan DPR Dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan Yang Konstitusional Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung: Universitas Pajajaran, 1991.
- Iwan Kurniawan dan Like Wilardjo, *Pembangunan PLTN: Demi Kemajuan Peradaban?*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.
- Munajad Kuncoro, *Perencanaan Daerah; Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, Kota dan Kqwasan*, (Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2012.
- Otto Soemarwoto, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2005.

### B. Jurnal, Artikel, Harian, Skripsi, dan Internet

- Abdillah Munawir, *Kajian Dampak Lingkungan Kegiatan Penambangan Tanah Timbun di Kota Kendari*, dalam Hasanuddin Student Journal Vol. 1 No. 2, Desember 2017.
- Anne Christine Bloch, *Minorities and Indigenous People* dalam buku *Economic, Social and Right*, Nedherland: Kluwer International and Martinus Nijhoff, 2001.
- Butir I Pembukaan The Universal Declaration of Human Rights, 10 Desember 1948.
- Declaration on the Rights of Indogenous People, 1993, Sumber: <http://www.usask.ca/nativelaw/ddir.html>.
- Dinas ESDM Kabupaten Rembang, Mei 2014.
- Ekayani, M., Dodik, R.N, Saharjo, B.H., Erbaugh, J.T. 2015b. Assessing Conformity of Scientific Voices and Local Needs to Combat Forest Fire in Indonesia. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*. Vol. 21(2) 2015.
- Fatmawati, Budiman dan Letizia Dyataris, "Dampak Lingkungan Galian Tambar Batubara PT. Kaltim Prima Coal Bagi Kesehatan Masyarakat di Kecamatan Sangatta Utara Kabupaten Kutai Timur", dalam

- eJournal Ilmu Pemerintahan, 2017, 6 (2): 553-566 ISSN 2477-2458 (online), ISSN 2477-2631 (cetak), [ejournal.ip.fisip-unmul.ac.id](http://ejournal.ip.fisip-unmul.ac.id), 2017.
- Hesperian. 2013, Health Guides (Pertambangan dan Kesehatan). Hesperian, 471-472. <http://hesperian.org/wpcontent/uploads/> [03 Desember 2014].
- I Putu Gede Ardhana, "Kajian Kerusakan Sumber Daya Hutan Akibat Kegiatan Pertambangan", dalam Jurnal Ecotrophic, 6 (21), 2011. Kaltim Post, 5 September 2001.
- Marek Piechowiak, *The Concept of Human Rights and Their Extra-Legal Justification dalam buku An Introduction to the International Protection of Human Rights, Turku/Abo, Finlandia: Institute for Human Rights Abo Akademi University*, 2000.
- Pasal 1 ayat (2) Konvensi ILO 169.
- Pertiwi, H.D. Dampak Keberadaan Perusahaan Pertambangan Batubara Terhadap Aspek Ekologi, Sosial dan Ekonomi Masyarakat di Era Otonomi Daerah (Kasus: Kelurahan Sempaja Utara, Kecamatan Samarinda Utara, Kota Samarinda). Skripsi. Institute Pertanian Bogor (IPB): Bogor. 2011.
- The Asia Foundation, *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)*, (Jakarta: The Asia Foundation, 2003).
- Teuku Ade Fachlevi, Eka Intan Keumala Putri, Sahat M.H. Simanjuntak, Dampak Dan Evaluasi Kebijakan Pertambangan Batubara Di Kecamatan Mereubo, dalam Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan Vol. 2 No. 2, Agustus 2015.

## MENEGAKKAN HAK ASASI PEREMPUAN DALAM TINDAK KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

Dr. Bahria Prentha, SH. MH

### A. Pendahuluan

Dalam pembangunan nasional hukum tidak hanya difungsikan sebagai sarana penunjang tetapi sebagai sarana pembaharuan dan pengayoman masyarakat. Hukum tidak hanya dibangun untuk mengikuti perkembangan masyarakat, tetapi lebih jauh lagi untuk mengarahkan pembentukan masyarakat yang dicita-citakan, disamping itu hukum juga berperan sebagai sarana untuk mencegah, menyelesaikan dan mengatasi konflik yang terjadi dengan cara-cara damai untuk menciptakan ketertiban. Pembentukan masyarakat yang dicita-citakan salah satunya adalah menghindari terjadinya kekerasan terhadap perempuan. Tindak kekerasan terhadap perempuan sudah ada sejak adanya peradaban manusia dan selalu menjadi topik yang hangat untuk dibicarakan, tetapi sulit untuk diatasi atau dicegah. Yang menarik adalah pada tahun 1993 dalam Konferensi Hak Asasi Manusia II di Wina dinyatakan sebagai isu global dan ditetapkan sebagai pelanggaran terhadap Hak Asasi manusia.

Dengan di undangkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap wanita (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) disingkat CEDAW, Indonesia melaksanakan perbuatan hukum mengikat diri pada perjanjian Internasional, menciptaka kewajiban dan akuntabilitas Negara untuk memberikan penghormatan, pemenuhan, perlindungan hak asasi perempuan dan penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Konvensi yang telah disahkan dengan undang-undang menjadi sumber hukum dalam arti fomal, disamping peraturan perundang-undangan, kebiasaan, yurisprudensi dan doktrin. Seperti yang tercantum dalam Undang-Undang RI No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pasal 7 ayat (2) “ Ketentuan hukum internasional yang telah diterima Negara Republik Indonesia yang menyangkut hak asasi manusia menjadi hukum nasional “.

Secara tegas Instrumen tentang Hak Asasi Manusia telah ditetapkan dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan “ Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa dan oleh sebab

itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan". Selanjutnya Susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan pada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam Konvensi Hak Asasi Manusia II di Wina tahun 1993 kekerasan terhadap perempuan dinyatakan sebagai isu global dan ditetapkan sebagai pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Pada Konvensi Dunia PBB IV tentang perempuan di Beijing, China, pada tanggal 4 -15 September 1995 disebutkan bahwa kekerasan terhadap perempuan adalah suatu penghambatan bagi tercapainya sasaran-sasaran persamaan, pembangunan dan perdamaian, selain itu juga merupakan salah satu dari 12 Critical areas of concern dan telah diidentifikasi sebagai salah satu dari 12 hambatan dalam mencapai kesetaraan, pembangunan dan perdamaian. Dari tahun 1989 CEDAW telah membuat rekomendasi bahwa semua Negara yang telah meratifikasi konvensi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan harus memasukan masalah kekerasan terhadap perempuan dalam laporan mereka.

Isu global kekerasan terhadap perempuan sebagai pelanggaran Hak Asasi Manusia, dimaksudkan adalah bagaimana tiap warga negara di negara manapun wajib mendapatkan perlindungan akan semua haknya disegala bidang seperti rasa aman yang menjadi haknya, dan rasa aman tidak hanya fisik tetapi termasuk psikis. Oleh karenanya upaya untuk memperjuangkan hak asasi manusia harus terus dilakukan dan negara berkewajiban memberikan perlindungan terhadap korban dan menindak pelaku kekerasan terhadap perempuan. Pencegahan terhadap terjadinya kekerasan terhadap perempuan, sejalan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Negara berpandangan bahwa segala bentuk kekerasan, terutama kekerasan dalam rumah tangga (keluarga) adalah pelanggaran Hak Asasi Manusia dan kejahatan terhadap martabat kemanusiaan serta bentuk diskriminasi yang harus dihapus.

Pandangan negara tersebut didasarkan pada Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 beserta perubahannya. Pasal 28 G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa " Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan,

martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi". Pasal 28 H ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa " Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Dasar filosofi yang terdapat dalam Konsideran Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga menjelaskan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan rasa amandan bebas dari segala bentuk kekerasansesuai dengan falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Segala bentuk kekerasan, terutama kekerasan dalam rumah tangga merupakan pelanggaran hak asasi manusia dan kejahatan terhadap martabat kemanusiaan serta bentuk diskriminasi yang harus dihapus. Bahwa korban kekerasan dalam rumah tangga yang kebanyakan adalah perempuan, harus mendapat perlindungan dari negara dan/ atau masyarakat agar terhindar dan terbebas dari kekerasan atau ancaman kekerasan, penyiksaan, atau perlakuan yang merendahkan derajat dan martabat kemanusiaan. Bahwa dalam kenyataannya kasus kekerasan dalam rumah tangga banyak terjadi, sedangkan sistem hukum di Indonesia belum menjamin perlindungan terhadap korban kekerasan dalam rumah tangga.

Perkembangan dewasa ini menunjukkan adanya tindak kekerasan secara fisik seperti penaganyaan, perampasan hak-hak istri, psikis, seksual, dan penelantaran rumah tangga pada kenyataannya terjadi maka diperlukan suatu pemahaman bersama atau suatu definisi tentang kekerasan terhadap perempuan atau " Gender based violence " yang disepakati secara internasional. Gender based violence adalah segala tindakan berdasarkan perbedaan jenis kelamin yang berakibat atau mungkin berakibat pada kesengsaraan atau penderitaan perempuan secara fisik, seksual, dan psikologis, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yg terjadi didepan umum atau dalam kehidupan pribadi.

Tindak kekerasan terhadap perempuan merupakan masalah bersama. Sehingga tidak berlebihan apabila masyarakat termasuk negara ikut bertanggung jawab dalam memerangi kekerasan berdasarkan jenis kelamin. Untuk itu diperlukan adanya perubahan sikap bahwa kekerasan



terhadap perempuan bukan masalah pribadi/individu tetapi merupakan tanggung jawab bersama dalam kehidupan bermasyarakat.

Kekerasan terhadap perempuan secara umum tidak diatur hanya ada beberapa pasal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yaitu Bab Kejahatan terhadap Kesusilaan, seperti perkosaan terhadap perempuan bukan istrinya yaitu Pasal 285 KUHP, perempuan yang pingsan Pasal 286 KUHP, perempuan di bawah umur Pasal 288 KUHP, perbuatan cabul/pelecehan seksual Pasal 294 KUHP, perdagangan perempuan Pasal 297 KUHP, dan penganiayaan istri Pasal 356 KUHP. Penempatan pasal-pasal tersebut di bawah bab tentang kejahatan terhadap kesusilaan (crime against ethics) sendiri menimbulkan persoalan konseptual karena eksistensi perempuan direduksi menjadi nilai-nilai kesusilaan belaka dan bukan dalam rangka melindungi eksistensinya sebagai manusia.<sup>1</sup>

Untuk penganiayaan terhadap istri ( domestic violence) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana memberikan pemberatan pidana, dan hanya mengatur kekerasan fisik sebagai bentuk kejahatan, tetapi tidak mempertimbangkan kekerasan fisik atau seksual.

## **B. Menegakkan Hak Asasi Perempuan**

Instrumen HAM Perempuan Internasional dimulai dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) diproklamirkan oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948.

Asas Hak Asasi Manusia dinyatakan dalam Mukadimah yaitu :

1. Pengakuan bahwa martabat dan hak yang sama dan mutlak umat manusia adalah dasar dari kemerdekaan, keadilan dan perdamaian dunia.
2. Bahwa aspirasi tertinggi rakyat biasa adalah kenikmatan kebebasan mengeluarkan pendapat dan kepercayaan dan bebas dari rasa takut dan kekurangan.
3. Bahwa hak manusia harus dilindungi melalui penegakan hukum.
4. Menegaskan kembali kepercayaan pada hak dasar manusia, pada martabat dan nilai seorang manusia dan persamaan hak laki-laki dan perempuan.
5. Menegaskan kembali penghargaan dan penghormatan pada hak asasi manusia dan kebebasan yang asasi.

---

<sup>1</sup> Moerti Hadiati Soeroso, Kekerasan Dalam Rumah Tangga Dalam Perspektif Yuridis Viktimologis, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, hal 6

DUHAM merupakan standar umum dan mendorong penghormatan pada hak dan kebebasan manusia sebagai landasan dari keadilan, kebebasan dan kedamaian. Setelah proklamasi DUHAM 1948 oleh Majelis Umum PBB, ada beberapa instrumen internasional yang tidak hanya terkait dengan prinsip non-diskriminasi, tetapi juga ditujukan pada kelompok perempuan yang rentan dalam hal-hal tertentu. Konvensi tentang Penindasan Perdagangan Orang dan Eksploitasi Melacurkan orang lain, ( Convention on the Suppression of the Traffic in Persons and the Exploitation of the Prostitution of Others ), Konvensi pertama yang memberi perhatian pada rentannya perempuan dalam keadaan khusus.

Selain itu ada Instrumen HAM internasional yang ditujukan pada perempuan di ranah publik adalah Convention on the political Rights of Women ( Konvensi tentang Hak Politik Perempuan) yang menjamin hak partisipasi politik bagi perempuan, usaha untuk melakukan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan masih terbatas pada ranah publik. Indonesia meratifikasi Konvensi tersebut dengan Undang-Undang RI No. 68 tahun 1958, tentang Pengesahan Konvensi Hak Politik Wanita.

Suatu Deklarasi tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, maka dilakukan langkah-langkah untuk merumuskan suatu Konvensi Internasional yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat Negara-negara anggota PBB. Upaya dan usaha telah dilakukan oleh kelompok perempuan seluruh dunia, termasuk Indonesia. Dengan menggunkan strandar dan norma HAM dalam instrumen internasional yang sudah ada, dirumuskan instrumen HAM perempuan yang komprehensif yaitu Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women ( CEDAW) Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan.

Indonesia meratifikasi Konvensi tersebut melalui UU RI No. 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita, dengan persyaratan terhadap Pasal 29 ayat (1) tentang perselisihan mengenai penafsiran atau penerapan Konvensi ini. Indonesia termasuk salah satu Negara pihak yang meratifikasi CEDAW yang dilatar belakangi bebarapa alasan prinsip yang dapat dilihat dalam konsideran Undang-Undang No. 7 tahun 1984 yaitu ;

- (a) Bahwa segala warga Negara bersamaan kedudukannya didalam hukum pemerintahan, sehingga segala bentuk diskriminasi terhadap

wanita harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945.

- (b) Bahwa Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa di dalam sidangnya tanggal 18 Desember 1979, telah menyetujui Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women).
- (c) Bahwa ketentuan dalam Konvensi tersebut di atas pada dasarnya tidak bertentangan dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundangan-undangan Republik Indonesia.
- (d) Bahwa Pemerintah Republik Indonesia telah menandatangani Konvensi tersebut pada tanggal 29 Juli 1980 sewaktu diadakan Konferensi Sedunia Dasawarsa Perserikatan Bangsa-Bangsa bagi Wanita di Kopenhagen.
- (e) Bahwa dengan hal tersebut di atas maka dipandang perlu mengesahkan Konvensi sebagaimana tersebut pada huruf b di atas dengan Undang-undang.<sup>2</sup>

Walaupun berbagai instrumen internasional tentang HAM perempuan dan Konvensi CEDAW telah terbit namun kekerasan terhadap perempuan tetap berlanjut. Sehingga pada tahun 1992 Komite CEDAW mengeluarkan Rekomendasi Umum No. 19 tahun 1992 tentang Kekerasan Terhadap Perempuan. Dalam Rekomendasi Umum ini menegaskan bahwa;

1. Definisi diskriminasi terhadap perempuan seperti ditentukan dalam Pasal 1 Konvensi CEDAW, termasuk juga kekerasan berbasis gender, yaitu kekerasan yang langsung ditujukan terhadap perempuan, karena dia adalah perempuan, atau tindakan-tindakan yang memberi akibat pada perempuan secara tidak proposional. Tindakan-tindakan tersebut termasuk tindakan yang mengakibatkan kerugian atau penderitaan fisik, mental, dan seksual, atau ancaman-ancaman seperti paksaan dan perampasan kebebasan lainnya.
2. Kekerasan berbasis gender yang merusak, menghalangi, atau meniadakan penikmatan oleh perempuan atas hak asasinya dan kebebasan fundamental berdasarkan hukum internasional atau

---

<sup>2</sup> Achie Sudiarti Luhulima, *Cedaw Menegakkan Hak Asasi Perempuan*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014, hal 38

berdasar konvensi hak asasi manusia, adalah diskriminasi dalam pengertian Pasal 1 Konvensi.

Dalam Pasal 1 Konvensi CEDAW menjelaskan ; Untuk tujuan Konvensi, istilah “ diskriminasi terhadap perempuan “ berarti setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan. Konferensi Dunia Hak Asasi Manusia pada tanggal 23 Juni 1993 menyetujui The Vienna Declaration and Plan of Action ( Deklarasi dan Program aksi Wina. Program aksi Wina menyatakan beberapa hal tentang hak asasi perempuan antara lain :

1. Hak asasi perempuan ( the human rights of women) adalah bagian dari Hak Asasi Manusia yang tidak dapat dicabut, integral, dan tidak dapat dipisahkan.
2. Kejahatan berbasis gender dan semua bentuk pelanggaran dan pelecehan seksua, termasuk yang terjadi karena prasangka budaya dan trafiking internasional, tidak sesuai dengan martabat dan harga diri seorang manusia dan harus dihapuskan.
3. Pentingnya usaha penghapusan kekerasan terhadap perempuan dalam kehidupan privat dan public, penghapusan semua bentuk pelecehan seksual, eksploitasi dan trafiking perempuan , penghapusan prasangka atas dasar jenis kelamin dalam pelaksanaan hukum, serta penghapusan konflik apapun yang dapat terjadi antara hak perempuan dan akibat buruk dari praktik-praktik tradisional atau kebiasaan tertentu, prasangka budaya serta ekstrem agama.
4. Pelanggaran hak asasi perempuan dalam situasi politik bersenjata adalah pelanggaran dari prinsip-prinsip fundamental hak asasi manusia internasional dan hukum kemanusiaan. Semua pelanggaran jenis ini termasuk pembunuhan, perkosaan sistematis, perbudakan seksual dan kehamilan secara paksa, menuntut tanggapan yang efektif.

Instrumen HAM Perempuan Internasional yang lain diantaranya adalah;

- a. Tahun Internasional tentang perempuan 1975 (Internasional Womens Year 1975). Tahun internasional tentang Perempuan 1975 dimaksudkan untuk mengingatkan dan meminta perhatian dunia bahwa diskriminasi terhadap perempuan terus-menerus terjadi di berbagai belahan dunia.

Tahun Internasioanal tentang Perempuan bersamaan dengan diselenggarakan Konferensi Dunia I tentang Perempuan 1975 di Mexico City, dengan fokus perlu dirumuskan dan dikembangkannya tujuan masa depan serta strategi yang efektif dan rencana aksi bagi pemajuan perempuan. Konferensi ini menghasilkan suatu Rencana Aksi Dunia (World Plan of Action) bagi pemajuan perempuan, dalam mencapai sasaran utama Tahun Internasional tentang Perempuan, yaitu Persamaan, kesetaraan, keadilan, pembangunan dan perdamaian (Equality, Development and Peace). Untuk dapat melaksanakan Rencana Aksi Dunia bagi Pemajuan Perempuan, Majelis Umum PBB mengidentifikasi tiga sasaran kunci sebagai dasar kerja PBB bagi perempuan; (1) pemenuhan kesetaraan gender dan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan, (2) integrasi dan partisipasi penuh perempuan dalam pembangunan, dan (3) sumbangan yang meningkat oleh perempuan dalam memperkuat perdamaian dunia.

- b. Konferensi Dunia II tentang Perempuan 1980 di Kopenhagen, menghasilkan beberapa hal penting yaitu:

1. Suatu tonggak penting dalam pemajuan perempuan: diadopsinya Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan dalam tahun 1979 oleh Majelis Umum PBB, dan terbuka ratifikasi dan aksesi pada Konvensi.
2. Konvensi juga mengakui adanya kesenjangan antara hak perempuan yang dijamin oleh perundang-undangan dan kemampuan perempuan untuk menggunakan dan mendapat manfaat dari haknya yang dijamin oleh undang-undang.
3. Konvensi mengidentifikasi 3 bidang yang harus diberi perhatian penuh dan dilaksanakan bagi perempuan, yaitu; (a) kesetaraan penuh dalam akses pada pendidikan, (b) kesetaraan dalam akses

- pada kesempatan kerja, dan (c) kesetaraan dalam akses pada pelayanan perawatan kesehatan.
4. Menentukan beberapa langkah tindak yang harus dilaksanakan oleh Negara-negara yaitu ; (a) menjamin hak pemilikan dan kontrol perempuan pada harta milik (property), terutama pemilikan atas tanah, rumah dan sebagainya, (b) memperkuat hak perempuan atas harta warisan, pengasuhan anak, dan kewarganegaraan, (c) mendorong diubahnya prasangka, kebiasaan dan sikap stereotype pern perempuan dan laki-laki.
- c. Konferensi Dunia III tentang Perempuan 1985 di Nairobi, menghasilkan beberapa hal antara lain ;
1. Adanya pengakuan global mengenai gerakan mewujudkan kesetaraan gender, dengan hadirnya 15. 000 wakil-wakil LSM/NGO dari seluruh dunia dalam forum ini.
  2. Pemerintah didorong untuk bertanggung jawab dengan menentukan prioritas dan langkah tindak yang dilakukan yaitu ; (a) langkah tindak legal dan konstitusional, (b) kesetaraan dalam partisipasi sosial dan (3) kesetaraan dalam partisipasi politik dan pengambilan keputusan.
- d. Konferensi Dunia IV tentang Perempuan 1995 di Beijing, menghasilkan Deklarasi dan Landasan Aksi Beijing ( Declaration and the Beijing Platform for Action ) menegaskan kembali beberapa hal ;
1. Hak asasi perempuan adalah hak asasi manusia.
  2. Di beberapa Negara, kesadaran perempuan tentang hak asasi perempuan merupakan kendala dan hambatan bagi perempuan untuk menikmati hak asasinya secara penuh dan mencapai kesetaraan dengan laki-laki, serta kesetaraan dan keadilan dalam keluarga dan masyarakat.
  3. Perlunya perubahan dari pemberian fokus pada perempuan menjadi konsep gender.
  4. Perlu adanya pendidikan bagi semua tentang HAM perempuan, termasuk pengetahuan tentang lembaga-lembaga yang dapat memberikan bantuan hukum serta prosedur untuk mendapat bantuan apabila perempuan mengalami pelanggaran HAM.
  5. Ada 12 critical areas of concern yang merupakan keprihatinan dunia yaitu ; (1) perempuan dan kemiskinan, (2) pendidikan dan

pelatihan bagi perempuan, (3) perempuan dan kesehatan, (4) kekerasan terhadap perempuan, (5) perempuan dan konflik bersenjata, (6) perempuan dan ekonomi, (7) perempuan dalam kedudukan pemegang kekuasaan dan pengambilan keputusan, (8) mekanisme kelembagaan untuk pemajuan perempuan, (9) hak asasi perempuan, (10) perempuan dan media masa, (11) perempuan dan lingkungan hidup, dan (12) anak perempuan (the girl child).

Setiap bidang kritis ditentukan sasaran strategis seperti kritis kekerasan terhadap perempuan yaitu; (1) melakukan langkah tindak terpadu untuk mencegah dan menghapus tindak kekerasan terhadap perempuan, (2) mempelajari sebab dan akibat kekerasan terhadap perempuan dan mempelajari langkah tindak pencegahan, (3) menghapus perdagangan perempuan dan membantu para korban kekerasan yang terkait dengan pelacuran dan perdagangan perempuan. Terkait dengan hak asasi perempuan maka ada beberapa sasaran strategi yaitu ; (1) memajukan dan melindungi hak asasi perempuan, melalui penerapan secara penuh semua perangkat hak asasi manusia, terutama Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (2) menjamin persamaan (kesetaraan dan keadilan) dan non diskriminasi berdasarkan hukum maupun dalam praktik, (3) mencapai sadar hukum.

Dari berbagai instrumen tentang menegakkan hak asasi perempuan baik internasional maupun nasional pada prinsipnya adalah dalam rangka memberikan perlindungan terhadap perempuan diruang publik maupun ruang privat. Oleh karena itu perlu adanya kesadaran bersama untuk terus meningkatkan dan bahkan tidak berhenti untuk selalu mengedepankan pemahaman mengenai HAM perempuan dalam seluruh aspek kehidupan masyarakat terutama lingkungan keluarga, agar terhindar dari tindak kekerasan terhadap perempuan.

### **C. Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan**

Dalam konsideran deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan menyebutkan bahwa kekerasan terhadap perempuan adalah merupakan perwujudan ketimpangan historis dan hubungan kekuasaan antara laki-laki dan perempuan yang telah mengakibatkan dominasi dan diskriminasi terhadap perempuan oleh laki-laki. Dijelaskan pula bahwa kekerasan terhadap perempuan adalah mekanisme krusial yang mendorong

perempuan dalam posisi subordinat dibandingkan dengan laki-laki. Dengan kata lain, akar penyebabnya adalah persoalan-persoalan gender dan budaya patriarki. Di satu sisi ketimpangan peran gender menyebabkan perempuan terkungkung dengan peran reproduksi di bawah control suami. Dengan paradigma tersebut akibatnya sikap dan tindakan perempuan yang mengabaikan peran domestik dianggap sebagai pembangkangan terhadap suami. Di sisi lain budaya patriarki memperkuat ketimpangan peran gender tersebut, karena laki-laki ditempatkan pada posisi tinggi dibanding perempuan.

Dalam budaya patriarki (budaya yang bersifat phallo-centris), maskulinitas berperan sebagai norma sentral sekaligus pertanda bagi tatanan simbolis masyarakat, yaitu memberikan privileg pada jenis kelamin laki-laki untuk mengakses material basic of power daripada mereka yang berjenis kelamin perempuan.<sup>3</sup> Akses tersebut dimulai sejak usia dini, bahkan sebelum seorang individu dapat memilih bentuk sosialisasi mana yg cukup memadai untuk dirinya. Proses pengkondisian ini berjalan terus menerus sehingga membentuk common sence tentang kebenaran ruang sosial, cara berpakaian, dan berperilaku. Siapapun yang akan menagbaikan kebenaran tersebut akan mendapat sanksi sosial.<sup>4</sup>

Lebih lanjut disebutkan bahwa pada ranah domestik nilai patriarki yang merupakan refleksi dari nilai sosial, budaya dan agama, tersebut menekan lembaga keluarga bahkan dijadikan mekanisme kepentingan-kepentingan pencapaian tujuan keluarga yang tidak seimbang antara status dan peran laki-laki dan perempuan. disatu sisi tujuan keluarga dapat tercapai tapi disisi lain akan mengorbankan hak-hak dan kepentingan perempuan bahkan dilakukan dengan cara-cara kekerasan baik fisik maupun psikologis.

Sedangkan pada ranah publik nilai patriarki mempengaruhi terjadi perilaku dan perlakuan yang merendahkan perempuan baik secara fisik maupun psikologis seperti pelecehan seksual hingga terjadinya tindak pidana perkosaan dan lain-lain. Kekerasan terhadap perempuan dalam aspek hukum sama dengan penyimpangan perilaku atau perilaku menyimpang. Untuk dapat disebut sebagai perbuatan melanggar hukum

---

<sup>3</sup> Mc Donald, Gerald, Family Power, The Assesment of Decode of Theory and Research, Journal of Marriage and Family, 1980, Vol 42

<sup>4</sup> Siti Homzah, Kekerasan terhadap Perempuan, Tinjauan dalam Berbagai Disiplin Ilmu & Kasus Kekerasan, Bandung, Refika Aditama, 2010, hal 3



terutama perbuatan pidana, maka perbuatan itu adalah keadaan yang dibuat oleh seseorang atau barang sesuatu yang dilakukan. Perbuatan tersebut

Untuk dapat disebut sebagai perbuatan pidana maka harus terlebih dahulu dirumuskan dalam undang-undang sebagai perbuatan yang dapat dihukum. Dalam arti bahwa kekerasan terhadap perempuan dapat dipidana jika perbuatan pelaku telah memenuhi unsur rumusan norma dalam undang-undang sebelum perbuatan itu terjadi. Perbuatan pidana atau tindak pidana adalah terjemahan dari *strafbaar feit* dari bahasa Belanda dengan berbagai pengertian : (a) perbuatan yang dapat/boleh dihukum, (b) peristiwa pidana, (c) perbuatan pidana, (d) tindak pidana dan (e) delik.

Para ahli hukum pidana Indonesia menggunakan beberapa istilah untuk menterjemahkan *strafbaar feit* seperti Moeljatno dan Roeslan Saleh memakai istilah yang sama yaitu perbuatan pidana, dengan rumusan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana barangsiapa melanggar larangan tersebut. Moeljatno menolak menggunakan istilah peristiwa pidana karena peristiwa itu adalah pengertian yang konkrit yang hanya menunjuk pada suatu kejadian yang tertentu saja misalnya matinya orang. Hukum pidana tidak melarang orang mati, tetapi melarang adanya orang mati karena perbuatan orang lain.<sup>5</sup>

Ahli hukum pidana yang lain seperti Sudarto menggunakan istilah tindak pidana untuk menterjemahkan *strafbaar feit* dengan alasan bahwa istilah ini sudah lazim dipakai oleh pembentuk undang-undang dan sudah diterima oleh masyarakat. Menurut Sudarto perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu yang dilakukan oleh orang yang memungkinkan pemberian pidana.<sup>6</sup> Terkait dengan tindak kekerasan terhadap perempuan dalam Pasal 1 Deklarasi Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan menyatakan ; kekerasan terhadap perempuan adalah setiap tindakan berdasarkan jenis kelamin (*gender based violence*) yang berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan secara fisik, seksual atau psikologis, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di depan umum ataupun dalam kehidupan pribadi.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Andi Hamzah, *Azas Hukum Pidana*, Jakarta, Rineka, 2008, hal 94

<sup>6</sup> Sudarto, *Hukum Pidana*, Semarang, Yayasan Sudarto, 1990, hal 9

<sup>7</sup> Komariah Emong Sapardjaja, *Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Bandung, Refika Aditama, 2010, hal 78

Dalam Pasal 2 Deklarasi Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan, dirumuskan beberapa bentuk kekerasan terhadap perempuan yaitu :

- (1) Kekerasan fisik, seksual, dan psikologis yang terjadi didalam keluarga (*domestic violence*), termasuk pemukulan dan penyalagunaan seksual terhadap anak-anak perempuan dalam rumah tangga.
- (2) Kekerasan yang bertalian dengan yang tidak dibayarkan, perkosaan yang terjadi dalam ikatan perkawinan, perusakan kemaluan perempuan (*genital mutilation*), kekerasan yang terjadi di luar hubungan suami-isteri, dan kekerasan lain yang berhubungan dengan eksploitasi, serta praktek-praktek tradisional lain yang merugikan kaum perempuan.
- (3) Kekerasan terhadap perempuan juga meliputi sterilisasi dalam keluarga berencana (*enforcedsterilization*) dan pengguguran kandungan yang dipaksakan, penggunaan alat-alat kontrasepsi secara paksa, pembunuhan bayi-bayi perempuan dan pemilihan jenis kelamin bayi pra kelahiran.

Kekerasan terhadap perempuan dalam hukum pidana terutama Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) telah memberi ruang pengaturan tentang perbuatan pidana berupa tindak kekerasan tetapi tidak secara khusus mengatur tentang tindak kekerasan terhadap perempuan. Rumusan norma yang terdapat dalam KUHP sebagian besar bersifat umum seperti korbannya laki-laki/perempuan, dewasa/anak-anak dan terbatas pada fisik saja. Walaupun demikian pada beberapa pasal dalam KUHP terdapat indikasi tindakan tersebut ditujukan kepada perempuan, pasal-pasal dimaksud seperti ; Pornografi Pasal 282 ayat (1), Perbuatan cabul Pasal 290, Penganiayaan Pasal 351 ayat (1), Penganiayaan terhadap anggota keluarga Pasal 356 ke 1 : Pidana yang ditentukan Pasal 351,353, 354, dan 355, Perkosaan Pasal 285, Pengguguran kandungan Pasal 347, Melarikan perempuan Pasal 332 ke 1. Sedangkan dalam Rancangan Undang-Undang Kitab Undang Undang Hukum Pidana (RUU KUHP) telah merumuskan tentang Kekerasan terhadap Perempuan, walaupun tidak secara spesifik menyebut kekerasan terhadap perempuan yaitu Bab Tindak Pidana Penganiayaan Bagian Ketiga; Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Paragraf 1 Kekerasan fisik, Paragraf 2 Kekerasan psikis, Paragraf 3 Kekerasan seksual.

#### **D. Penutup**

Tindak kekerasan terhadap perempuan ada sejak adanya peradaban manusia di atas dunia. Tindak kekerasan terhadap perempuan telah menjadi fenomena tersendiri dan masuk dalam agenda global dan menjadi perhatian dalam berbagai konferensi dunia terutama Konferensi Hak Asasi Manusia II di Wina tahun 1993. Hal ini bukan tanpa alasan karena tindak kekerasan terhadap perempuan merupakan perbuatan yang melanggar hak asasi manusia dan tindakan itu merupakan pengabaian atas hak-hak perempuan. Lebih dari itu hal tersebut telah diatur dalam Deklarasi PBB tentang Penghapusan Tindak Kekerasan terhadap Perempuan yang dapat dibaca dalam Pasal 3 sebagai berikut : Kaum perempuan berhak untuk menikmati dan memperoleh perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan asasi yang sama dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil, atau bidang-bidang lainnya.

Indonesia termasuk salah satu negara yang ikut menandatangani Deklarasi PBB tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan pada tanggal 20 Desember 1993, selain itu Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita pada tanggal 24 Juli 1984 di undangkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap wanita ( Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Women).

Pengesahan atau ratifikasi adalah perbuatan hukum untuk mengikat diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi. ( ratification), akses (accession), penerimaan (acceptance), dan persetujuan (approval). Sebagai bentuk tanggung jawab negara sebagai akibat ratifikasi tersebut maka pada tanggal 22 September 2004 diundangkan Undang-Undang No.23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Dalam Penjelasan Undang-Undang No. 23 tahun 2004 disebutkan negara berpandangan bahwa segala bentuk kekerasan, terutama kekerasan dalam rumah tangga adalah pelanggaran hak asasi manusia dan kejahatan terhadap martabat kemanusiaan serta bentuk diskriminasi. Pandangan negara tersebut didasarkan pada Pasal 28 UUD Negara RI Tahun 1945, beserta perubahannya. Pasal 28G ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekeuasannya, serta

berhak atas aman dan perlindungan dan ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Namun sejauh ini masih ditemui tindak kekerasan terhadap perempuan baik diruang publik maupun privat, hal ini dikarenakan tidak adanya rumusan norma tentang kekerasan terhadap perempuan secara khusus dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagai Ius Constitutum. Sedangkan dalam Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagai Ius Constituendum memuat Bab Tindak Pidana Penganiayaan Bagian ketiga Kekerasan Dalam Rumah Tangga, terdiri dari Paragraf 1 Kekerasan fisik, Paragraf 2 Kekerasan psikis, Paragraf 3 Kekerasan seksual. Walaupun tidak secara spesifik menyebutkan kekerasan terhadap perempuan tetapi sebagaimana yang kita ketahui bahwa perempuan selalu menjadi korban tindak kekerasan. Seiring dengan semakin tumbuhnya tingkat kesadaran masyarakat akan kedudukan perempuan dan mainstream gender, maka secara perlahan dan pasti permasalahan ini semakin mendapat tempat dan perhatian masyarakat. Jaminan kepastian hukum telah diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, dengan tegas menyebutkan bahwa tindak kekerasan terhadap perempuan adalah bagian dari pelanggaran hak asasi manusia dan kejahatan terhadap martabat kemanusiaan serta bentuk diskriminasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku:

- Achie Sudiarti Luhulima, 2014, *Cedaw Menegakkan Hak Asasi Perempuan*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Andi Hamzah, 2008, *Azas Hukum Pidana*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Komariah Emong sapardjaja, 2010, *Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Bandung, Refika Aditama.
- Mc Donald, Gerald, 1980, *Family Power, The Assesment of Decode of Theory and Research*, Journal of Marriage and Family, Vol 42.
- Moerti Hadiati Soeroso, 2010, *Kekerasan Dalam Rumah Tangga Dalam Perseptif Yuridis Viktimologis*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Siti Homzah, 2010, *Kekerasan terhadap Perempuan, Tinjauan dalam Berbagai Disiplin Ilmu & Kasus Kekerasan*, Bandung, Refika Aditama.

Sudarto, 1990, Hukum Pidana Jilid I, Unsoed Purwokerto.  
\_\_\_\_\_, 1990, Hukum Pidana, Semarang, Yayasan Sudarto.

**B. Peraturan Perundang-Undangan:**

Universal Declaration of Human Right (UDHR) 1948.

Declaration of Elimination of Violence Agains Women 1993.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi  
Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Terhadap Wanita (Convention  
on the Elimination of All Forms of Discrimination Againts Women).

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan  
Dalam Rumah Tangga.

Kitab Undang-Undag Hukum Pidana.

Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Tahun 2015

## REORIENTASI PENDIDIKAN HUKUM DALAM MENGHADAPI REVOLUSI INDUSTRI 4.0

Dr. Ibnu Sina Chandranegara, SH. MH.

### A. Pendahuluan

Apabila merunut waktu, usia pendidikan hukum di Indonesia telah berjalan lebih dari satu abad.<sup>1</sup> *Opleidingsschool voor de Inlandsche Rechtskundigen* (Reglemen untuk Sekolah Pendidikan Ahli Hukum Pribumi) tercatat merupakan bentuk pertama lembaga pendidikan hukum di Indonesia yang berkedudukan yang setara dengan pendidikan menengah. Sekolah ini didirikan dengan maksudkan untuk mendidik pegawai pemerintah Hindia Belanda agar memahami dan memiliki ketrampilan ber hukum.<sup>2</sup> Pada tahun 1922, *Opleidingsschool* berubah nama menjadi *Rechtsschool*. Lembaga pendidikan hukum ini bertahan sampai dengan 18 Mei 1928, kemudian dibubarkan. Sebelumnya, lembaga pendidikan ini telah tidak menerima siswa baru sejak tahun 1925. Sebagai gantinya, pada tanggal 28 Oktober 1924 lembaga pendidikan tinggi hukum didirikan dengan nama *Rechtshoogesschool*.<sup>3</sup> Sekalipun pada mulanya penyelenggaraan pendidikan hukum lebih berorientasi pada hal-hal yang pragmatis, namun demikian sejarah telah mencatat bahwa lulusan pendidikan hukum dan pendidikan tinggi hukum ini tidak hanya memiliki pemahaman dan kemahiran ber hukum, tetapi juga mampu memberikan kontribusi pemikiran dan melahirkan semangat nasionalisme, terhadap kemerdekaan Indonesia. Mereka yang telah belajar hukum ini, baik pada *Rechtsschool/Rechtshoogesschool* maupun yang berkesempatan melanjutkan pendidikan tinggi hukum di Belanda, telah menjadi peletak Indonesia sebagai Negara merdeka yang ber karakterkan negara (hukum) modern.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Dari sisi historis, pendidikan hukum di Hindia Belanda dimulai pada tanggal 26 Juni 1909 dengan didirikannya *opleidingsschool voor Inlandsche Rechtskundigen*. [Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995, hlm. 145]

<sup>2</sup> Diundangkan menurut Stb.No. 93/1909 Sedangkan pendidikan tinggi hukum itu sendiri baru diselenggarakan mulai tahun 1924, berdasarkan *Hooger Onderwijs-Ordonnantie* (Ordonansi Pendidikan Tinggi), Stb. No. 457/1924

<sup>3</sup>Gubernur Jenderal D. Fock pada tanggal 9 Oktober 1924 menetapkan *Reglement van de Rechtshoogesschool* (Reglemen Sekolah Tinggi Hukum), Stb. No. 457/1924 dan dinyatakan berlaku efektif pada saat dibukanya *Rechtshoogesschool* (disingkat RHS)

<sup>4</sup> Dalam pandangan Max Weber, salah satu ciri negara modern dari perspektif hukum adalah sifat saling mengada. Artinya, hukum modern hanya bias dilahirkan oleh negara modern. Sebaliknya, Negara

Setelah lebih dari satu abad, pendidikan tinggi hukum (Indonesia) berjalan dengan problematika keilmuan yang memunculkan berbagai spekulasi penilaian yang berbeda-beda. Disatu sisi, menilai bahwa pendidikan tinggi hukum telah berusaha untuk menjawab berbagai tantangan zaman yang terus berkembang sehingga melahirkan corak pendidikan tinggi hukum yang sedikit banyak berbeda dibandingkan dengan pendidikan hukum yang konvensional, dan ini dianggap sebagai keniscayaan (*condicio sine qua non*).<sup>5</sup> Sementara kelompok yang lain menilai bahwa perkembangan pendidikan tinggi hukum telah melacurkan diri menjadi pendidikan sosial, dengan pendekatan dan metode ilmu-ilmu sosial, dan oleh karenanya perlu dilakukan reorientasi.<sup>6</sup> Apabila merujuk evaluasi yang dilakukan oleh Hikmahanto Djuwana, ternyata tujuan pendidikan hukum tidak otonom, Tujuan dari pendidikan hukum sangat bergantung pada apa yang dikehendaki oleh suatu pemerintahan ataupun kondisi yang spesifik berlaku di Indonesia.<sup>7</sup> Namun demikian bila dilihat dari lulusan yang dihasilkan oleh fakultas hukum, berbagai tujuan pendidikan hukum tidak berpengaruh secara signifikan. Terlepas berbagai beberapa pandangan tersebut, pendidikan tinggi hukum memiliki peran yang penting dalam pencapaian tujuan negara.

Saat ini, pendidikan tinggi hukum yang diasosiasikan sebagai fakultas hukum merupakan salah satu fakultas yang paling banyak didirikan di Indonesia. Hingga tahun 2015 telah ada 330 pendidikan tinggi hukum yang terdiri dari 306 fakultas dan 24 sekolah tinggi. Menurut perhitungan Mardjono Reksodiputro, jika masing-masing setiap tahun meluluskan 100

---

modern hanya dapat bertahan dan dipertahankan dengan berinstrumentkan hukum modern. [David M. Trubek, *Max Weber on Law and the Rise of Capitalism*, Faculty Scholarship Series. 4001, 1972), hlm 221]

<sup>5</sup> Sejatinya, perkembangan ilmu hukum sendiri tidaklah bersifat statis, demikian juga perkembangan paradigm hukum. Reaksi terhadap positivism hukum dengan corak pemikiran *sociological jurisprudence*, *legal realism*, *critical legal studies* dengan berbagai variannya, serta lahirnya *legal postmodernism*, menandakan dinamika pemikiran hukum yang tidak pernah stagnan diantara ahli hukum. Demikian juga, munculnya paradigma *post positivism*, *critical paradigm*, dan *constructivism paradigm*, merupakan bukti lain dari perkembangan ilmu hukum. [Norman K. Dezin, Yvanna S. Lincoln *Handbook of Qualitative Research*, (London: Sage Publications, 1996) hlm 22-23]

<sup>6</sup> Dari sekian banyak ilmuwan, yang gelisah dengan arus perkembangan ilmu hukum yang demikian adalah Peter Mahmud Marzuki. Dalam bukunya *Pengantar Ilmu Hukum*, secara panjang lebar menguraikan argumentasinya tentang arah pendidikan hukum yang telah terkontaminasi dengan ilmu sosial padahal (diargumentasikan) ilmu hukum adalah ilmu yang memiliki karakter sebagai *sui generis*. [Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2009), hlm. 1-39]. Sejalan dengan itu, argument Marzuki juga diamini oleh Titon [Titon Slamet Kurnia, Sri Harini Dwiyatmi, Dyah Hapsari Prananingrum, *Pendidikan Hukum, Ilmu Hukum & Penelitian Hukum di Indonesia: Sebuah Orientasi*, (Fakultas Hukum UKSW, Salatiga, 2009), hlm. 7-36]

<sup>7</sup> Hikmahanto Juwana, *Reformasi Pendidikan Hukum di Indonesia*, (Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol 35 No. I, Januari- Maret 2005), hlm 2

orang, maka dalam setiap tahun ada 13.000 sarjana hukum di Indonesia.<sup>8</sup> Jumlah sesungguhnya saat ini tentu lebih besar lagi karena penerimaan mahasiswa baru setiap tahun cenderung mengalami peningkatan, dikarenakan faktanya ada fakultas hukum yang menerima 700-an mahasiswa baru. Sebagai produsen Sarjana Hukum, tentu ukuran paling relevan terhadap keberhasilan pendidikan tinggi hukum adalah apakah lulusan itu memiliki peran positif bagi perkembangan bidang hukum. Oleh karena itu tidak salah jika ada gugatan terhadap eksistensi dan peran pendidikan tinggi hukum jika melihat kondisi hukum di Indonesia yang belum banyak berubah dari kondisi yang menyedihkan, apalagi dihadapkan dengan hadirnya Revolusi Industri 4.0 atau *The Fourth Industrial Revolution* (4IR) yang tidak dapat dipungkiri merupakan konsep yang secara luas kerap diperbincangkan.<sup>9</sup>

Pembicaraan secara mendunia oleh berbagai kalangan khususnya para ekonom mengambil suatu kesimpulan terkini menyambut bergulirnya 4IR ditenggarai akan mendorong perubahan besar terhadap masa depan pendidikan khususnya dalam mempercepat peningkatan kemampuan berinovasi.<sup>10</sup> Tahapan 4IR merupakan tahap terkini setelah melalui tiga tahapan revolusi sebelumnya, yaitu *pertama*, revolusi Industri 1.0 terjadi pada abad ke 18 melalui penemuan mesin uap, sehingga memungkinkan barang dapat diproduksi secara masal. *Kedua*, revolusi Industri 2.0 terjadi pada abad ke 19-20 melalui penggunaan listrik yang membuat biaya produksi menjadi murah. *Ketiga*, revolusi Industri 3.0 terjadi pada sekitar tahun 1970an melalui penggunaan komputerisasi, dan keempat, revolusi Industri 4.0 sendiri terjadi pada sekitar tahun 2010an melalui rekayasa intelegensia dan internet of thing

---

<sup>8</sup> Mardjono Reksodiputro, *Menyelaraskan Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia dengan Arah Pembangunan*, Makalah disampaikan pada ulang tahun ke-15 Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, tanpa tahun.

<sup>9</sup> Indikator yang sering digunakan oleh publik untuk menilai kondisi hukum di Indonesia adalah berbagai survey yang menghasilkan indeks korupsi dan membuat ranking lembaga-lembaga negara. Tahun 2013, survey Transparansi Internasional menunjukkan skor indeks korupsi Indonesia adalah 32 (nilai tertinggi 100) dan menempati peringkat 144 dari 177 negara. Sementara itu KPK mengeluarkan hasil survey yang menilai lembaga terkorup adalah kepolisian, DPR, dan pengadilan. Pada tahun 2012 Fitra mengeluarkan hasil analisis terhadap hasil Audit BPK yang menunjukkan Kejaksaan Agung sebagai lembaga yang paling berpotensi korupsi dan merugikan keuangan negara hingga Rp.5,4 triliun. Pada tahun 2013 Indonesian Legal Roundtable merilis hasil penelitian yang menunjukkan skor persepsi negara hukum Indonesia hanya 4,53 dari skala 1 - 10, serta skor independensi kekuasaan kehakiman hanya 4,72. [Muchamad Ali Safaat, *Standarisasi Pendidikan Tinggi Hukum*, Makalah pada Konferensi Nasional Pendidikan Tinggi Hukum yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Trunojo, 31 Oktober 2014. hlm 3]

<sup>10</sup> World Economic Forum, *“Realizing Human Potential in the Fourth Industrial Revolution – An Agenda for Leaders to Shape the Future of Education, Gender and Work”* (paper, World Economic Forum, Geneva, 2017).



sebagai tulang punggung pergerakan dan konektivitas manusia dan mesin. 4IR secara fundamental mengakibatkan berubahnya cara manusia berpikir, hidup, dan berhubungan satu dengan yang lain. Era ini akan mendisrupsi berbagai aktivitas manusia dalam berbagai bidang, tidak hanya dalam bidang teknologi saja, namun juga bidang yang lain seperti ekonomi, sosial, dan politik. Di sektor ekonomi telah terlihat bagaimana sektor jasa transportasi dari kehadiran taksi dan ojek daring. Hal yang sama juga terjadi di bidang sosial dan politik. Interaksi sosial pun menjadi tanpa batas (*unlimited*), karena kemudahan akses internet dan teknologi. Hal yang sama juga terjadi dalam bidang politik. Melalui kemudahan akses digital, perilaku masyarakat pun bergeser. Aksi politik kini dapat dihimpun melalui gerakan-gerakan berbasis media sosial dengan mengusung ideologi politik tertentu. Namun di balik kemudahan yang ditawarkan, 4IR menyimpan berbagai dampak negatif, diantaranya ancaman pengangguran akibat otomatisasi, kerusakan alam akibat eksploitasi industri, serta maraknya *hoax* akibat mudahnya penyebaran informasi.

Artikel ini dibuat berdasarkan penelitian kepustakaan dan pengalaman empiris penulis yang menempuh pendidikan hukum di Indonesia, kemudian menjadi pengajar dan saat ini menjadi Wakil Dekan pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta. Disamping itu, pengalaman setelah memperoleh -pendidikan hukum sebagai advokat akan mewarnai tulisan ini. meskipun demikian tujuan utama artikel ini dimaksudkan untuk menguraikan arah reorientasi pendidikan tinggi hukum dalam menghadapi dikotomi pandangan perkembangan ilmu hukum sebagai tantangan internal dan kehadiran Revolusi Industri 4.0 tantangan eksternalnya.

## **B. Historis Orientasi Pendidikan Hukum**

Tujuan pendidikan hukum di Indonesia telah mengalami sejumlah perubahan dari waktu ke waktu. Perubahan-perubahan terhadap tujuan pendidikan hukum ini cenderung terjadi karena ada perubahan mendasar dari kebijakan pemerintah, misalnya, Indonesia yang bergerak dari koloni menjadi negara merdeka dari konstelasi Indonesia yang revolusi bergerak ke Indonesia yang bergolak dalam pembangunan, dan dari konstelasi pemerintahan secara otoritatif untuk Indonesia menjadi semakin demokratis. Hal ini semakin menunjukkan bahwa tujuan pendidikan hukum tidak dapat dipisahkan dari bagaimana niat pemerintah. Soetandyo mengemukakan bahwa tujuan pendidikan hukum 'bukan proses yang otonom,' tetapi lebih

kuat dalam menyatakan bahwa “Sebuah proses yang berjalan secara fungsional untuk mengikuti perkembangan politik, terutama politik yang terkait erat dengan kebijakan dan upaya pemerintah untuk secara efisien menggunakan hukum untuk mencapai tujuan yang tidak selamanya dalam domain hukum dan/atau domain peradilan.”<sup>11</sup> Sederhananya, ini berarti bahwa tujuan pendidikan hukum bukanlah produk netral tetapi yang diwarnai oleh niat pemerintah. Akibatnya, tujuan-tujuan ini tidak mungkin berlaku untuk waktu yang tidak terbatas. Pemerintah Kolonial Belanda memperkenalkan pendidikan hukum di Indonesia untuk memenuhi kebutuhan administratif; yaitu, untuk mengisi posisi birokrasi hukum dari jajaran warga pribumi. Diharapkan bahwa lulusan pendidikan hukum yang baru diperkenalkan ini akan menjadi hakim dari *landraad* atau petugas hukum di kantor pemerintah kolonial Belanda. Tujuan pendidikan hukum pada periode ini adalah untuk menciptakan birokrat hukum atau *rechtsambtenaren*. Kurikulum untuk pendidikan hukum pada waktu itu dirancang dengan tujuan utama untuk memastikan bahwa setelah siswa lulus mereka memiliki pengetahuan mendalam tentang prinsip-prinsip hukum tertentu, terutama yang dibentuk sebagai undang-undang.<sup>12</sup> Sebenarnya ada kecenderungan bahwa lulusan yang sukses dari kurikulum ini adalah sangat legalistik dalam pengetahuan mereka tentang hukum dan tidak menyentuh pada realitas empiris yang dialami oleh mereka di lapangan.<sup>13</sup>

Perkembangan sejarah membuktikan bahwa tujuan pendidikan hukum sangat dipengaruhi oleh persepsi kepemimpinan nasional terhadap hukum. Presiden Soekarno misalnya, menyatakan perlunya menciptakan revolusi hukum untuk menggulingkan semua aspek hukum kolonial yang sampai titik itu menurut prinsip formal masih harus dilihat sebagai hukum

---

<sup>11</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Perkembangan Hukum Nasional dan Pendidikan Hukum di Indonesia Pada Indonesia Pascakolonial*, makalah yang disajikan dalam suatu pertemuan diskusi di Universitas Leiden mengenai *Legal Institutions in Indonesia* pada bulan November tahun 1992 yang kemudian diterbitkan sebagai *Research Report* no. 97/3 oleh *Van Vollenhoven Institute for Law and Administration in Non-Western Countries*. Kali ini tulisan disajikan untuk melatari diskusi mengenai “Persiapan Penyelenggaraan Pendidikan Doktor dalam bidang Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya, Sabtu 25 Agustus 2000. hlm 2, <sup>12</sup> Satjipto Rahardjo, *Dimanakan Pendidikan Hukum ?*, Kompas, Kamis 8 April 2004.

<sup>13</sup> Pada tahun 1950-an, fakultas-fakultas hukum di Universitas Indonesia (UI) dan Universitas Gajah Mada (UGM) berperan penting sebagai lembaga pendidikan tinggi peng-hasil ahli-ahli hukum yang terasa amat diperlukan pada waktu itu untuk dapat segera mengisi jabatan-jabatan yang lowong di badan-badan pemerintahan dan kekuasaan kehakiman sepeninggal tenaga-tenaga ahli yang berkebangsaan Belanda. Dalam melaksanakan tugas pendidikannya itu, fakultas-fakultas hukum di kedua universitas itu meniru begitu saja kurikulum yang dikembangkan dan dipakai semasa sebelum perang. Pada akhir dasawarsa, sejumlah fakultas hukum di universitas-universitas lain yang mulai bertumbuhan di seantero negeri, mengikuti jejak UI dan UGM mulai pula meluluskan ahli-ahli hukum yang memenuhi kualifikasi sebagai *rechtsambtenaren* itu. Jumlah lulusan ahli hukum yang bertipe yuris-birokrat itu telah bertambah-tambah dengan kecepatan tinggi, dengan akibat bahwa fleksibilitas sistem hukum di Indonesia dengan menjadi sirna. Sistem menjadi kian berkarakter birokratik, dengan akibat bahwa adaptasinya yang luwes ke lingkungan sosio-politik yang senantiasa berubah-ubah itu lalu menjadi sangat terganggu. [Soetandyo Wignjosoebroto, *Perkembangan Hukum Nasional. Op. Cit*, hlm 7]

yang berlaku. Presiden Soekarno secara terbuka mengkritik para ahli hukum dan memegang hukum formal sebagai kekuatan konservatif yang akan berfungsi untuk menghambat roda revolusi. Para ahli yang selalu terikat secara legalistis dengan hukum formal ini, dengan dalih kepastian hukum, selalu cenderung untuk memegang sistem dan perintah lama, yang dalam kenyataannya sangat kolonial.<sup>14</sup> Maka tidak mengherankan jika tujuan pendidikan hukum pada masa orde lama bergerak untuk menghasilkan lulusan yang tidak hanya memiliki keberanian untuk membuang belunggu hukum Kolonial Belanda tetapi juga memiliki keterampilan yang diperlukan untuk melanjutkan revolusi.<sup>15</sup>

Pada masa ini, setidaknya terdapat dua sarjana hukum yang berperan dalam mereposisi tujuan pendidikan hukum, yaitu Sahardjo dan Wiryono Prodjodikoro. Sahardjo sebagai Menteri kehakiman, mengemukakan pendapatnya dalam suatu ceramah di suatu pertemuan di Lembaga Pembinaan Hukum Nasional bahwa para sarjana dan para ahli hukum Indonesia sudah waktunya menentukan ulang posisinya di tengah-tengah berbagai situasi yang baru. Para yuris haruslah berani membebaskan diri dari sembarang bentuk imperatif yang diturunkan lewat hukum dan peraturan-peraturan kolonial. Pasal II Aturan Peralihan yang terdapat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa "*segala badan Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan*

---

<sup>14</sup> Arief Sidharta mengemukakan pada masa-masa itu penyelenggaraan hukum di Indonesia hanya menitik berat salah satu faset atau aspek dari hukum, yakni faset instrumentalistik dari hukum. Faset lainnya diabaikan atau terabaikan sama sekali. Faset yang lainnya ini adalah faset ekspresif dari hukum, yakni bahwa hukum itu adalah ekspresi dari pandangan hidup dan rasa serta tuntutan keadilan yang hidup di dalam kesadaran hukum para warga masyarakat. [B. Arief Sidharta, *Pendidikan Tinggi Hukum, Legal Scholarships, Legal Praxis dan Pancasila di Indonesia dewasa ini*, Digest Epistema, Vol 4/2013, hlm 8]

<sup>15</sup> Medio 1942-1962 menjadi tahun ketika setiap unsur yang terdapat di dalam sistem hukum kolonial amat dicabar dan dipertanyakan, namun tetap saja dipakai. Kecuali dalam ihwal dihapuskannya pembagian golongan penduduk (yang pada prinsipnya berwarna rasial, ialah golongan Eropa, Timur Asing, dan Bumiputera) dan dalam ihwal dilakukannya penataan kembali sistem peradilan yang keduanya telah selesai dilakukan pada zaman pendudukan Jepang. Lima tahun berikutnya, 1962-1967, adalah suatu periode pergolakan. Pada tahun-tahun itu Presiden Soekarno mencoba meningkatkan kobaran semangat revolusi guna mempercepat jalannya perubahan. Presiden Soekarno menyerukan perlunya menciptakan hukum revolusi untuk menggantikan semua sisa hukum kolonial yang sampai saat itu menurut kaidah-kaidah formalnya masih harus dipandang sebagai hukum yang berlaku. Presiden Soekarno mencela secara terbuka para ahli hukum dan hukum-hukum formal yang dikukuhinya sebagai kekuatan-kekuatan konservatif yang akan menghambat berputarnya roda revolusi. Para ahli yang selalu berkuat secara legalistik pada hukum-hukum formal inilah yang, dengan dalih demi kepastian hukum, selalu bercenderung untuk mempertahankan sistem-sistem dan tertib tertib yang lama, yang sesungguhnya amat kolonial. Periode ketiga berlangsung sejak tahun 1967. Sepanjang periode ini, Pemerintah Orde Baru, mengembangkan kebijakan untuk segera mendahulukan persoalan ekonomi dan pembangunan nasional guna mengatasi persoalan-persoalan ekonomi itu. Dengan terlebih dahulu mencanangkan pernyataan bahwa revolusi sudah selesai, Pemerintah Orde Baru di bawah pimpinan Presiden Soeharto meyakinkan masyarakat bahwa pembangunan harus segera dimulai tanpa menunda-nunda lagi. Dalam periode inilah hukum nasional tertengarai misi politiknya agar dapat difungsikan sebagai *a tool of social engineering*, dengan harapan besar bahwa hukum akan dapat merintiskan jalan yang lapang untuk memungkinkan terlaksananya pembangunan ekonomi yang lancar. [Soetandyo Wigjosoebroto, *Perkembangan Hukum Nasional. Op. Cit*, hlm 8]

*yang baru menurut Undang-Undang Dasar*" itu haruslah direinterpretasi dengan segera dan diberi makna yang baru. Seraya mengingatkan para hadirin akan ketentuan yang termuat dalam pasal 1 Maklumat Pemerintah bertanggal 10 Oktober 1945, Sahardjo menyimpulkan dan menyatakan bahwa seluruh hukum kolonial yang terwarisi dari masa lalu itu dengan sendirinya, akan tak berlaku lagi, dan karena itu juga tak mampu menimbulkan akibat hukum apapun.<sup>16</sup> Dari logika ini bolehlah ditarik suatu opini hukum bahwa pernyataan tak berlakunya suatu perundang-undangan kolonial memerlukan suatu pencabutan secara khusus lewat perundang-undangan sebagaimana tersirat dalam ketentuan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang dasar 1945 haruslah dipandang sebagai sesuatu langkah yang tidak perlu. Sahardjo yakin bahwa asal saja logika Maklumat 10 Oktober 1945 itu dimafhumi, maka setiap upaya mereinterpretasi hukum Indonesia demi kepentingan revolusi akan mudah diperlancar dan upaya mengembangkan hukum revolusipun akan dengan mudah terlaksana tanpa kesulitan yang berarti. Sejalan dengan cara berpikir Sahardjo itu, Wiryono Prodjodikoro, yang menjabat sebagai Ketua Mahkamah Agung pada waktu itu, menyatakan pendapatnya yang resmi bahwa sejak saat ia menyatakan pendapatnya itu semua ketentuan hukum yang termuat dalam *Burgerlijk Wetboek* dan *Wetboek van Koophandel* harus dipandang tak lagi mempunyai kekuatan hukum. Kitab-kitab undang-undang itu tidak lagi berstatus sebagai sumber hukum yang formil. Sejauh-jauhnya kedua kitab undang-undang itu hanya boleh dipandang sebagai kitab koleksi komentar tentang hukum perdata dan hukum dagang, alias sumber hukum yang materiil. Dengan demikian, setelah pernyataan itu hakim-hakim pengadilan negeri akan memperoleh kemungkinan untuk menerapkan hukum kolonial yang diskriminatif itu dengan berbagai cara yang inovatif, sesuai dengan tuntutan-tuntutan situasi yang baru dan perkembangan-perkembangan yang terjadi.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Mochtar Kusuma-Atmadja, *Pendidikan Hukum Di Indonesia: Penjelasan Tentang Kurikulum Tahun 1993*, (Hukum dan Pembangunan, Nomor 6 Tahun XXIV, 1994) hlm 493-494

<sup>17</sup> Setahun kemudian, pada suatu hari di bulan September 1963, masih dalam kedudukannya sebagai Ketua Mahkamah Agung, Wirjono Prodjodikoro menerbitkan suatu surat edaran yang dikirimkan ke Pengadilan-Pengadilan Negeri. Dalam surat itu, Wirjono secara jelas menyatakan kekecewannya menyaksikan betapa banyaknya hukum kolonial yang masih dipertahankan berlakunya di sidang-sidang pengadilan di Indonesia, padahal hukum itu dibuat secara sadar dan tanpa ragu lagi untuk kepentingan kolonial. Maka, demikian pendapat Ketua Mahkamah Agung, sangatlah boleh dibenarkan apabila hukum kolonial yang diundangkan untuk kepentingan kolonial itu, khususnya *Burgerlijk Wetboek*, harus dinyatakan secara resmi tak berlaku lagi, dan karena itu sejak saat itu harus diperlakukan sebagai dokumen hukum biasa yang tengah memerikan hukum tak tertulis. Hakim yang tengah harus menyelesaikan perkara-perkara perdata haruslah merasa bebas untuk secara kritis menggunakan atau tak menggunakan ketentuan ketentuan hukum yang termuat di dalam kitab undang-undang itu, dengan atau tanpa improvisasi apapun. Maka dengan demikian, hakim di manapun sejak saat itu tak akan disalahkan kalau dia, dalam pertimbangannya ketika membuat keputusan, dengan sadar mengabaikan setiap ketentuan yang ,sekalipun terdapat di dalam kitab

Saran-saran Sahardjo and Wirjono agar kepada para hakim diberikan kebebasan agar mereka dapat lebih berkiprah dan berperan secara lebih otonom dalam upaya pembangunan hukum nasional yang benar-benar tak berwarna kolonial sebenarnya tak bisa dibilang begitu saja sebagai saran-saran yang buruk. Semua tahu bahwa proses legislatif setakat itu amatlah lambannya, dan tak sedikitpun menjamin segera terwujudnya hukum nasional yang benar-benar nasional, untuk menggantikan tanpa tunda-tunda lagi hukum kolonial. Keputusan-keputusan hakim yang bagus oleh hakimhakim yang kreatif dan berwawasan masa depan bolehlah diharapkan akan dapat memberikan sumbangan yang tak ternilai bagi perkembangan dan pengembangan hukum nasional. Memang, tak akan diingkari, diawasi secara teoretik tidak-lah ada yang salah di dalam usulan-usulan Sahardjo dan Wirjono itu. Akan tetapi, tiadanya topangan institusional yang cukup menjanjikan, baik dari badan-badan pengadilan sendiri maupun dari lembaga-lembaga pendidikan hukum, itulah yang menyebabkan usulan-usulan kedua pejabat tinggi itu menjadi tertampak sebagai usulan-usulan yang tak realistik, dan sulit dilaksanakan dan diimplementasi. Tentang ihwal kurang mampunya pendidikan hukum di Indonesia membantu upaya mengembangkan hukum nasional yang revolusioner dan anti-kolonial lewat proses-proses yudisial (dan tidak lewat proses-proses legislatif) pada masa itu, dapatlah dijelaskan dari kenyataan berikut ini. Hal ini ditenggarai oleh karena sekolah-sekolah tinggi dan fakultas-fakultas hukum di Indonesia saat itu tak pernah diselenggarakan untuk mendidik dan melatih serta menghasilkan ahli-ahli hukum yang berkemampuan menciptakan hukum baru, atau yang berkemahiran memberikan makna baru pada ketentuan-ketentuan lama. Berbeda dengan pendidikan hukum di negeri-negeri Barat yang senantiasa memiliki hubungan afiliasi yang sangat erat dengan dunia profesi dan organisasi organisasi profesi yang otonom, pendidikan hukum di Indonesia jelas memperlihatkan hubungannya yang lebih erat dengan kepentingan pemerintah dan/atau pemerintahan. Maka, dengan begitu, para mahasiswa hukum di lembaga-lembaga pendidikan hukum Indonesia menjadi lebih banyak dilatih dalam soal metode menemukan dan menerapkan hukum saja; sedangkan kemahiran untuk bernalar guna menemukan atau sekurang-kurangnya untuk mereinterpretasi hukum dalam versi dan semangatnya yang baru, apapun metodenya dan apapun kiat profesional yang akan dipakai. Mahasiswa hukum di Indonesia ini bahkan tak pernah berkesempatan belajar dan mempelajari proses-proses terjadinya atau terciptanya hukum (baik yang *in abstracto* maupun yang *in concreto*), berikut dampak-dampaknya pada kelestarian kehidupan dan kemaslahatan manusia. Itulah pula salah satu sebabnya ketika menugasi

---

undang-undang hukum perdata itu, dipandang olehnya tak bersesuaian dengan situasi dan kenyataan yang tengah berubah. [Soetandyo Wignjosoebroto, *Perkembangan Hukum Nasional. Op. Cit.*, hlm 9-10]

para alumni hukum, dalam kapasitas mereka sebagai hakim, untuk mengabaikan hukum lama dan akan gantinya mencipta hukum baru *constitutum in concreto*, Menteri Sahardjo dan Ketua Mahkamah Agung Wirjono Prodjodikoro menjumpai kenyataan yang sulit diingkari, bahwa tak ada seorangpun hakim di Indonesia pada waktu itu yang merasa memiliki pengetahuan, kemampuan, dan pula kesiapan serta kemauan untuk menyelesaikan tugas tersebut.<sup>18</sup>

, Tujuan pendidikan hukum kemudian berubah lagi ketika pemerintahan Soekarno digantikan oleh pemerintahan Soeharto. Transfer atau penyerahan kekuasaan kenegaraan dari tangan Presiden Soekarno ke tangan Presiden Soeharto pada tahun 1967 menengarai berakhirnya pemerintahan lama yang sangat terobsesi revolusi, dan di lain pihak menengarai bermulanya suatu pemerintahan baru yang lebih bersetuju untuk mengikrarkan pembangunan ekonomi melalui cara-cara yang lebih damai dan berketenteraman. Tak usah dikatakan lagi, pergantian kebijakan yang berseiring dengan pergantian Kepala Pemerintahan itu telah menyebabkan konsep-konsep Sahardjo-Wirjono tentang perlunya mengembangkan hukum nasional yang revolusioner lewat proses yudisial menjadi tersingkir ke pinggir dan tak lagi ditengok. Duet Sahardjo-Wirjono mundur dengan segera dari panggung, untuk memberikan kesempatan kepada munculnya duet baru, ialah duet Subekti dan Mochtar Kusumaatmadja.<sup>19</sup> Kedua-duanya adalah guru besar-guru besar yang

---

<sup>18</sup> I Nyoman Nurjaya, *Curriculum Content and Development of Indonesian Higher Legal Education*, makalah pada IALS General Assembly and Education Conference berjudul "Teaching, Legal Education and Strategic Planning" pada 13 April 2011 di Fakultas Hukum Buenos Aires, Argentina., hlm 4

<sup>19</sup> Subekti adalah seorang tokoh hukum yang pada suatu ketika pada tahun 1963 berani mencabar pemikiran hukum Sahardjo dan Wirjono tentang keharusan memperlakukan hukum kolonial sebagai hukum yang tak lagi berlaku sebagai hukum positif, berdasarkan kekuatan hukum Maklumat Pemerintah bulan Oktober 1945. Subekti tampil pada tahun 1967 menggantikan Wirjono Prodjodikoro sebagai Ketua Mahkamah Agung. Dalam kedudukannya sebagai Ketua Mahkamah Agung itu, Subekti tak sekali-kali ingin melihat para hakim di Pengadilan-Pengadilan Negeri memperlakukan kitab undang-undang hukum perdata -- yang menurut nama aselinya disebut *Burgerlijkwetboek* itu cuma sebagai buku komentar seperti yang diinginkan Wirjono pada waktu yang telah berlalu. Dengan demikian Subekti memperoleh pengakuan sebagai tokoh yang berhasil "menormalkan" (sic) kembali cara berpikir yuridis di seluruh jajaran badan-badan pengadilan. Tokoh hukum terkemuka yang kedua, yang ikut terpandang untuk ikut didudukkan ke dalam jabatan tinggi di dalam pemerintahan baru adalah Mochtar Kusumaatmadja. Kecuali dikenali sebagai seorang gurubesar, Mochtar dikenal juga oleh kalangan luas di dunia bisnis sebagai seseorang konsultan hukum. Bermula dari kedudukannya sebagai Ketua Konsorsium Ilmu Hukum yang beranggotakan FakultasFakultas Hukum Negeri se-Indonesia, dan kemudian juga sebagai Menteri Kehakiman, opini Mochtar tentang perlunya ditemukan cara-cara dan pendekatan baru dalam permasalahan pendidikan dan pembangunan hukum di dan untuk Indonesia amatlah penting untuk diperhatikan, dan tidak mudah untuk diabaikan begitu saja. Mochtar menekankan berulang kali keyakinannya tentang pentingnya pendekatan sosiologik dalam setiap upaya pendidikan dan kajian hukum, demikian rupa sehingga hukum itu, dalam teori maupun dalam praktik, selalu tampak berkaitan dengan masalah-masalah pembangunan sosial-ekonomi yang mutakhir. [*Ibid*]

terkemuka, yang tersebut pertama bertugas di Universitas Indonesia dan yang tersebut kedua bertugas di Universitas Padjadjaran.<sup>20</sup>

Sebagai pakar yang pernah belajar hukum di Universitas Harvard, dan terdedah serta berkenalan sekali dengan ajaran dan ide-ide Roscoe Pound, Mochtar mengedepankan dan memperjuangkan diterimanya ide tentang fungsi hukum sebagai a tool of social engineering. Sekalipun dalam versi Roscoe Pound hukum yang ia sarankan berfungsi sebagai sarana perekayasa hubungan sosial yang baru antara para subjek hukum itu adalah the judge-made laws, Mochtar secara sadar memaksudkan hukum yang akan difungsikan sebagai sarana perekayasa sosial itu tak lain daripada hukum nasional yang dibentuk dan diundangkan sebagai hasil kerja badan-badan legislatif, yang bekerja untuk mengimplementasi kebijakan-kebijakan politik pemerintah. Menurut Mochtar, penggunaan hukum perundang-undangan secara sadar dan terencana oleh pemerintah (dalam hal ini khususnya juga oleh eksekutif) guna melakukan rekayasa-rekayasa sosial amatlah diperlukan guna memajukan negeri-negeri yang sedang berkembang, sekalipun mungkin tidak demikian diperlukan oleh negeri-negeri industri maju, di mana mekanisme hukum di situ telah dapat bekerja dengan sempurna untuk mengakomodasi segala macam perubahan yang terjadi.<sup>21</sup> Mochtar mengimbau dengan sungguh-sungguh agar para yuris dan para ahli hukum di negeri-negeri yang sedang berkembang berkomitmen dalam setiap upaya untuk membikin hukum kian efektif, tak hanya dalam fungsinya untuk mempertahankan ketertiban akan tetapi juga untuk menggerakkan perubahan lewat cara-cara yang berketeraturan dan tertib. Demi maksud inilah maka para ahli hukum diharapkan kemampuannya memetakan ranah-ranah hukum mana yang dapat menerima inovasi-inovasi dan ranah-ranah mana pula yang sementara ini seyogyanya dibiarkan dulu seperti apa adanya. Ranah-ranah hukum yang sangat kuat bertumpu pada basis budaya dan kehidupan spiritual rakyat amatlah disarankan agar dibiarkan saja untuk tidak sampai terganggu-ganggu. Sementara itu, ranah-ranah lain yang lebih bermakna netral dapatlah kiranya diatur ulang dengan aturan-aturan hukum yang baru, yang kalau perlu juga dengan aturan-

---

<sup>20</sup> *Ibid*

<sup>21</sup> Terkesan di sini, bahwa ide Mochtar tentang pendaya-gunaan hukum sarana rekayasa sosial adalah ide yang terkendali, seolah untuk mencegah jangan sampai ide itu terganjur menjadi ide yang terlalu ekstrim. Dalam ide Mochtar ini diketengahkan pikiran bahwa melalui proses perundang-undangan, badan-badan pembuat undang-undang hanya akan berfungsi dalam tugas merintiskan serta membukakan jalan bagi kemajuan pembangunan ekonomi, dan kemudian daripada itu mengarahkan jalannya proses pembangunan itu, serta mengendalikan pertumbuhan yang terjadi di sektor-sektor produksi. Dalam alam pikiran Mochtar, hukum itu seyogyanya tak usah terlalu ambisius dan banyak pretensi. Dengan langkah-langkahnya yang lebih strategik, para ahli hukum tentulah dapat berperan secara lebih bermakna dalam setiap upaya mengembangkan dan membangun hukum nasional. [*Ibid*, hlm 11]

aturan hukum yang dipinjam dari sumber-sumber asing, yang dapat difungsikan secara efektif sebagai sarana perekayasa sosial.

Memprakarsai proses modernisasi dengan memprioritaskan pembangunan ekonomi untuk meningkatkan ketahanan nasional, Pemerintah Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Suharto dengan cepat menerima baik saran-saran Mochtar yang berkenaan dengan pembangunan hukum. Dipercaya menduduki jabatan Menteri Kehakiman, Mochtar tanpa menunggu-nunggu lagi segera saja menugasi Lembaga Pembinaan Hukum Nasional untuk mempersiapkan dan menghasilkan berbagai rancangan undang gundang mengenai berbagai aspek kehidupan yang berpengaruh penting pada perkembangan dan pembangunan ekonomi. Sementara itu, dalam kedudukannya sebagai Ketua Konsorsium Ilmu Hukum, Mochtar pun mengimbuu dan menggalakkan para dosen dan para peneliti hukum agar mau banyak-banyak meng-kaji dan meneliti permasalahan hukum ekonomi guna menemukan teori-teori mengenai struktur dan fungsi hukum ekonomi itu. Juga diharapkan agar di dan dari kalangan para dosen ini marak pemikiran-pemikiran tentang tempat yang pantas bagi hukum ekonomi ini di dalam kurikulum hukum, dan cara yang paling efisien untuk menyumbangkan gagasan-gagasan tentang hukum ekonomi ini kepada kaum profesional yang bergerak di dunia bisnis.<sup>22</sup>

Pada periode ini pendidikan hukum dirancang terutama untuk memastikan bahwa para lulusan dapat mendukung proses pembangunan di Indonesia. Selain itu, mahasiswa hukum juga diharapkan untuk mengetahui berbagai teori dan hukum dan peraturan yang berlaku. Mahasiswa juga diharapkan peka terhadap pengoperasian hukum di masyarakat. Mochtar Kusumaatmadja yang pada waktu itu adalah Ketua Konsorsium Ilmu Hukum (KIH) sangat ketat dalam promosi pentingnya sosiologi dalam pendidikan hukum dan studi hukum.<sup>23</sup> Oleh karena itu, konsekuensi langsung dari ini adalah hukum di Indonesia, baik dalam teori maupun praktek, selalu terkait dengan masalah-masalah perkembangan sosio-ekonomi terbaru. Pada tahun 1993 dalam menanggapi kebutuhan dunia

---

<sup>22</sup> Seperti yang telah dapat diduga, Fakultas Hukum Universitas Pajajaran, di mana Mochtar mengajar sekian tahun lamanya, itulah yang paling cepat merespons harapan Mochtar. Akan tetapi, banyak pihak di banyak fakultas hukum menyambut harapan Mochtar itu dengan sikap yang lebih hati-hati. Sementara orang bahkan memperlihatkan sikapnya yang ragu-ragu, apakah ide Mochtar yang "radikal" tentang hukum ekonomi, yang nyata kalau terkena pengaruh arus pemikiran dan tradisi hukum Amerika itu, akan dapat diterapkan dengan mudah di dan untuk situasi Indonesia. Banyak yang masih mengukuh keyakinan bahwa perkembangan hukum di Indonesia, juga dalam urusan urusan ekonomi, hanya dapat dilaksanakan dengan baik kalau bertolak dari pengetahuan dan pemahaman tentang hukum yang berlaku dalam praktik-praktik di Indonesia, yang jelas berakar dalam-dalam di dalam hukum Belanda. Maka, bagi para eksponen ini, bertolak dari keyakinan yang berbeda, pembangunan hukum nasional Indonesia, juga yang berkenaan dengan urusan-urusan ekonomi, seyogyanya dilaksanakan dengan cara memutakhirkan kitab-kitab hukum Belanda, dan tidak dengan cara membuat perundang-undangan yang baru sama sekali [*Ibid*, hlm 13]

<sup>23</sup> Hikmahanto Juwana, *Reformasi Pendidikan Hukum di Indonesia...Op. Cit*, hlm 13



usaha, maka kurikulum Fakultas Hukum melakukan beragam penyesuaian sehingga pada era ini mulai dikenal pendidikan hukum yang cenderung lebih klinis.<sup>24</sup> Penyesuaian ini dirancang untuk memastikan bahwa para lulusan tidak hanya tahu cukup banyak teori tetapi juga memiliki keterampilan hukum. Dalam hal ini jelas bahwa pendidikan hukum akademis dan profesional bersatu sebagai satu dalam satu kurikulum.<sup>25</sup>

Pada masa pemerintahan pasca-Soeharto, yang juga diidentifikasi dengan tahap awal proses demokratisasi di Indonesia, sebuah niat bahwa pendidikan hukum menghasilkan lulusan progresif telah mengemuka. Ide ini dikemukakan oleh, antara lain, Satjipto Rahardjo dari Universitas Diponegoro. Menurut Satjipto Rahardjo pendidikan hukum progresif merupakan lawan terhadap *status quo* pendidikan. Ide pendidikan hukum progresif ini muncul sebagai reaksi terhadap ketidaksepahaman hukum terhadap perubahan mendasar yang terjadi di Indonesia pada periode ini.<sup>26</sup> Undang-undang itu terus berjalan di sepanjang jalurnya yang agak dogmatis dan pada dasarnya dianggap tidak peka terhadap proses transisi yang dialami di Indonesia. Dalam hal apapun Komisi Hukum Nasional (KHN) menilai pendidikan hukum sebagai cenderung menjadi monolitik.<sup>27</sup> Unsur-unsur pendidikan progresif adalah bahwa pendidikan adalah (1) kreatif, (2) responsif, (3) protagonis, (4) kebebasan dalam karakter, dan (5) berorientasi pada Indonesia dan kebutuhan Indonesia.<sup>28</sup> Diperkirakan bahwa jika pendidikan hukum progresif harus dilaksanakan sepenuhnya dengan unsur-unsur yang disebutkan di atas, maka fakultas hukum akan mampu menciptakan lulusan yang selalu menempatkan hati nurani dan keadilan mereka di atas hukum. Akan tetapi, pendidikan hukum progresif sendiri nyatanya hingga saat ini masih berupa suatu gagasan besar yang belum mampu ketataran implementatif dikarenakan kurikulum fakultas hukum sendiri berhenti kepada pengembangan pemahaman yang sifatnya teoritis.

Upaya reorientasi dan meningkatkan kurikulum pendidikan hukum tinggi untuk dilanjutkan. Pada tahun 1993 Menteri Pendidikan dan Kebudayaan mengeluarkan Keputusan No. 017/D/0/1993 tentang Kurikulum Fakultas Hukum, di mana satu tahun kemudian direvisi oleh Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 0325/U/1994 tentang Kurikulum Nasional. Kurikulum tahun 1993 mengakui perbedaan antara

---

<sup>24</sup> Mochtar Kusuma-Atmadja, *Pendidikan Hukum Di Indonesia.....Op. Cit*, hlm 511

<sup>25</sup> Erman Rajagukguk, *Peranan Hukum dalam Pembangunan pada era Globalisasi: Implikasinya bagi Pendidikan Hukum di Indonesia*, (Pidato pengukuhan diucapkan pada upacara penerimaan jabatan Guru Besar dalam bidang hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 4 Januari 1997), hlm 4

<sup>26</sup> Sajipto Rahadjo, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia*, (Jurnal Law Reform, Volume I No I Tahun 2005), hlm 5

<sup>27</sup> Maqdir Ismail, *Kurikulum Pendidikan Hukum dalam Perspektif Kebutuhan Pasar*, Makalah pada Seminar dan Lokakarya Pengkajian Kurikulum, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, pada tanggal 23 Desember 2006, hlm 2

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm 4

keduanya yaitu pendidikan hukum akademik dan profesional, tetapi berusaha untuk mencapai kedua tujuan dalam satu kurikulum tunggal.<sup>29</sup> Ini sejalan dengan upaya umum untuk menerapkan pendekatan yang diterapkan pada pendidikan universitas. Namun, kurikulum 1993 tidak bekerja cukup untuk memastikan bahwa lulusan siap untuk bekerja. Penyatuan pendidikan hukum akademik dan profesional bukanlah tujuan yang realistis. Alokasi waktu bagi siswa untuk mengumpulkan baik pengetahuan hukum teoritis dan praktis terlalu pendek di mana program-program hukum berlangsung hanya empat tahun, dan mungkin di beberapa fakultas untuk menyelesaikan kursus dalam tiga setengah tahun. Jelas, kerangka waktu ini membuatnya terlalu ambisius untuk berhasil mencoba akuisisi kedua aspek pendidikan hukum yang berbeda.<sup>30</sup>

Pada tahun 2000 diterbitkan Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 232/U/2000 tentang Pengembangan Kurikulum Pendidikan Tinggi dan Evaluasi Prestasi Akademik Siswa. Kurikulum Pendidikan Tinggi harus diganti menjadi kurikulum inti di mana kurikulum dipandang lebih sebagai paket konten disiplin yang akan disampaikan kepada peserta didik. Untuk pendidikan hukum tinggi khususnya, kurikulum inti yang telah diklasifikasikan ke dalam empat mata pelajaran umum yang merupakan subjek keterampilan hukum dasar, subjek keahlian dan keterampilan hukum, subjek pendidikan praktis hukum akhirnya tidak tetap dipekerjakan.<sup>31</sup> Kurikulum inti secara alami direformasi menjadi lima pilar pembelajaran dan kemampuan yang masing-masing digunakan sebagai referensi dalam menentukan satu kelompok kursus tertentu yaitu: (a) kelompok kursus tentang pengembangan kepribadian (Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian); (b) kelompok kursus tentang pengembangan keahlian dan keterampilan ilmiah (Mata Kuliah Pengembangan Keilmuan dan Keterampilan); (c) kelompok kursus tentang pengembangan penguasaan ahli pertunjukan (Mata Kuliah Keahlian Berkarya); (d) kelompok kursus tentang pengembangan keterampilan perilaku dalam pelaksanaan tugas (Mata Kuliah Pengembangan Perilaku Berkarya), dan (e) kelompok kursus tentang kehidupan masyarakat (Mata Kuliah Kehidupan Bermasyarakat).<sup>32</sup> Tak lama kemudian, sebuah upaya diluncurkan untuk memperbaiki kerangka kerja pedagogis yang melemahkan ini, dan versi revisi dihasilkan yang diundangkan dengan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 045 /U/2002 tentang Kurikulum Inti dalam Pendidikan Tinggi, yang pada umumnya mengidentifikasi tiga kompetensi yang secara umum disebut sebagai (a) kompetensi inti; (b) kompetensi pendukung; dan (c)

---

<sup>29</sup> Mochtar Kusuma-Atmadja, *Pendidikan Hukum Di Indonesia.....Op. Cit*, hlm 514

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> I Nyoman Nurjaya, *Curriculum Content and Development of Indonesian.....Op. Cit*, hlm 5

<sup>32</sup> *Ibid*

kompetensi spesifik yang terkait dengan kompetensi inti tersebut. Akibatnya, kurikulum pendidikan hukum tinggi harus dikaitkan dengan kurikulum inti dalam pendidikan tinggi yang disebutkan di atas. Untuk konten sekolah hukum pengembangan kurikulum dan reformasi di Indonesia cenderung didominasi oleh kepribadian para perancang.<sup>33</sup>

Reorientasi tujuan pendidikan tinggi hukum juga melalui fase terkininya dengan kebijakan yang tertuang dalam Peraturan Presiden No. 8 tahun 2012 tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia (KKNI), berusaha meletakkan dasar tentang orientasi pendidikan tinggi dengan menetapkan standar yang didasarkan pada asumsi, *pertama*, pergeseran paradigma ke konsep Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK). *Kedua*, Kurikulum dikembangkan oleh Perguruan Tinggi sendiri.<sup>34</sup> *Ketiga*, dikembangkan berbasis kompetensi.<sup>35</sup> *Keempat*, minimum mengandung 5 (lima) elemen kompetensi.<sup>36</sup> *Kelima*, capaian Pembelajaran Sesuai dengan Level KKNI.<sup>37</sup> *Keenam*, Kompetensi lulusan ditetapkan dengan mengacu pada KKNI.<sup>38</sup> KKNI dapat diletakkan menjadi *entry point* untuk melakukan penataan kurikulum Fakultas Hukum, agar lulusannya dapat memenuhi kualifikasi standar yang telah ditetapkan, yaitu sekurang-kurangnya sebagai teknisi atau analis.<sup>39</sup> Lulusan sarjana atau D4 paling rendah setara dengan jenjang 6 dari skala 1 - 9 jenjang yang ditetapkan dalam KKNI, yang pada dasarnya memiliki kualifikasi sebagai seorang analis yang berkemahiran

---

<sup>33</sup> Hikmahanto Juwana, *Reformasi Pendidikan Hukum di Indonesia....Op. Cit*, hlm 18

<sup>34</sup> Pasal 17 ayat 4 Peraturan Pemerintah 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan: Kurikulum tingkat satuan pendidikan untuk setiap program studi di perguruan tinggi dikembangkan dan ditetapkan oleh masing-masing perguruan tinggi dengan mengacu Standar Nasional Pendidikan *jo* Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan

<sup>35</sup> Pasal 97 ayat 1 Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan: Kurikulum perguruan tinggi dikembangkan dan dilaksanakan berbasis kompetensi.

<sup>36</sup> Pasal 97 ayat 1 Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan: Kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat paling sedikit memenuhi elemen kurikulum sebagai berikut: (a) landasan kepribadian; (b) penguasaan ilmu pengetahuan, teknologi, seni, dan/atau olahraga; (c) kemampuan dan keterampilan berkarya; (d) sikap dan perilaku dalam berkarya menurut tingkat keahlian berdasarkan ilmu dan keterampilan yang dikuasai; (e) penguasaan kaidah berkehidupan bermasyarakat sesuai dengan pilihan keahlian dalam berkarya.

<sup>37</sup> Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia

<sup>38</sup> Pasal 29 UU No 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi: (1) Kerangka Kualifikasi Nasional merupakan penjenjangan capaian pembelajaran yang menyetarakan luaran bidang pendidikan formal, nonformal, informal, atau pengalaman kerja dalam rangka pengakuan kompetensi kerja sesuai dengan struktur pekerjaan diberbagai sektor. (2) Kerangka Kualifikasi Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi acuan pokok dalam penetapan kompetensi lulusan pendidikan akademik, pendidikan vokasi, dan pendidikan profesi. (3) Penetapan kompetensi lulusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh Menteri.

<sup>39</sup> Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia: Jenjang kualifikasi KKNI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: (a). jenjang 1 sampai dengan jenjang 3 dikelompokkan dalam jabatan operator; (b). jenjang 4 sampai dengan jenjang 6 dikelompokkan dalam jabatan teknisi atau analis; (c). jenjang 7 sampai dengan jenjang 9 dikelompokkan dalam jabatan ahli.

pada bidang keilmuannya.<sup>40</sup> Dalam lampiran Peraturan Presiden No. 8 tahun 2012, standar kualifikasi yang harus dimiliki mereka yang disetarakan dengan jenjang 6 adalah: (a) Mampu mengaplikasikan bidang keahliannya dan memanfaatkan ilmupengetahuan, teknologi, dan/atau seni pada bidangnya dalam penyelesaian masalah serta mampu beradaptasi terhadap situasi yang dihadapi. (b) Menguasai konsep teoritis bidang pengetahuan tertentu secara umum dan konsep teoritis bagian khusus dalam bidang pengetahuan tersebut secara mendalam, serta (c) mampu memformulasikan penyelesaian masalah prosedural. Mampu mengambil keputusan yang tepat berdasarkan analisis informasi dan data, dan mampu memberikan petunjuk dalam memilih berbagai alternatif solusi secara mandiri dan kelompok. (d) Bertanggung jawab pada pekerjaan sendiri dan dapat diberi tanggung jawab atas pencapaian hasil kerja organisasi. Persoalan krusial yang masih perlu dihadapi oleh pendidikan tinggi hukum setelah diberlakukannya Peraturan Presiden No. 8 tahun 2012 adalah bagaimana menenterjemahkan standar kualifikasi tersebut ke dalam instrumen pembelajaran yang dapat merealisasikan tuntutan kualifikasi lulusan tersebut. *Breakdown* standar kualifikasi (dan kompetensi) ke dalam desain kurikulum, menjadi pekerjaan rumah penyelenggara pendidikan tinggi hukum. Tentu saja, persoalan ini harus menjadi *concern* dari semua *stakeholders* pendidikan tinggi hukum, setidaknya penyelenggara pendidikan tinggi hukum, pengguna lulusan, asosiasi profesi, dan pemerintah. Sinergi *stakeholders* menjadi mutlak diperlukan.

### C. Revolusi Industri 4.0 sebagai Tantangan

Sejarah globalisasi menunjukkan bahwa setiap perubahan zaman memiliki *core* (penggeraknya) masing-masing. Uraian Ritzer, dan Toffler menunjukkan bahwa gerak perubahan itu selalu dipicu oleh perkembangan teknologi yang melahirkan era revolusi industri 4.0, yang tidak hanya tidak hanya sekadar membuka interaksi secara luasnamun juga mendisrupsi berbagai bidang kehidupan manusia.<sup>41</sup> Disruptif pada awalnya merupakan fenomena yang terjadi dalam dunia ekonomi, khususnya di bidang bisnis.

---

<sup>40</sup>Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia: Penyetaraan capaian pembelajaran yang dihasilkan melalui pendidikan dengan jenjang kualifikasi pada KKNI terdiri atas: a. lulusan pendidikan dasar setara dengan jenjang 1; b. lulusan pendidikan menengah paling rendah setara dengan jenjang 2; c. lulusan Diploma 1 paling rendah setara dengan jenjang 3; d. lulusan Diploma 2 paling rendah setara dengan jenjang 4; e. lulusan Diploma 3 paling rendah setara dengan jenjang 5; f. lulusan Diploma 4 atau Sarjana Terapan dan Sarjana paling rendah setara dengan jenjang 6; g. lulusan Magister Terapan dan Magister paling rendah setara dengan jenjang 8; h. lulusan Doktor Terapan dan Doktor setara dengan jenjang 9; i. lulusan pendidikan profesi setara dengan jenjang 7 atau 8; j. lulusan pendidikan spesialis setara dengan jenjang 8 atau 9.

<sup>41</sup> Alvin Toffler, *The Third Wave*. (Bantam Books, 1980) hlm 10-11 dan George Ritzer, *Globalization: A Basic Text* (English: Wiley-Blackwell. 2010), hlm 332

Clayton Christensen menyebutnya sebagai *disruption innovative*.<sup>42</sup> Disruptif sendiri merupakan kondisi ketika sebuah bisnis dituntut untuk terus berinovasi mengikuti perkembangan, sehingga bisnis tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sekarang, namun dapat mengantisipasi kebutuhan di masa mendatang. Di era sekarang, disrupsi tidak hanya berlaku pada dunia bisnis. Fenomena disrupsi memberikan dampak perubahan yang besar dalam berbagai bidang. Disrupsi tidak hanya mengubah bisnis, tapi fundamental bisnisnya.<sup>43</sup> Mulai dari struktur biaya sampai ke budaya, dan bahkan ideologi dari sebuah industri. Paradigma bisnis pun bergeser dari penekanan *owning* menjadi *sharing* (kolaborasi). Contoh nyata dapat dilihat pada perpindahan bisnis retail (toko fisik) ke dalam *e-commerce* yang menawarkan kemudahan dalam berbelanja, ditambah merebaknya taksi *online* kemudian mengancam eksistensi bisnis taksi konvensional. Fenomena disrupsi tidak hanya terjadi dalam dunia bisnis saja. Namun telah meluas dalam bidang lainnya seperti pendidikan, pemerintahan, budaya, politik, dan hukum. Bidang hukum pun sekarang pun juga terdisrupsi. Peraturan-peraturan hukum pun harus mengikuti perkembangan teknologi yang ada, sebagaimana ketika kementerian perhubungan kesulitan menerapkan aturan untuk memberikan aturan terhadap angkutan online. Singkatnya, dalam *disruptive* akan terjadi *disruptive regulation, disruptive culture, disruptive mindset, dan disruptive marketing*.<sup>44</sup>

Ada beberapa alasan mengapa berbagai tujuan pendidikan hukum tidak terlihat tercapai secara signifikan pada lulusan yang dihasilkan oleh fakultas hukum dan dihadapkan dengan keharusan penyesuaian kebutuhan dan tantangan zaman.<sup>45</sup> *Pertama*, kurikulum inti pendidikan hukum yang

---

<sup>42</sup> Clayton M. Christensen, *The Innovator's Dilemma*. (Harvard: Harvard Business, 1997). hlm 51

<sup>43</sup> Renald Khasali, *Strawberry Generation*. (Jakarta: Mizan, 2018). hlm 22

<sup>44</sup> Mark D. Fenwick, Wulf A. Kaal dan Erik P.M Vermeulen bahkan mengemukakan "*regulators find themselves in a situation where they believe they must opt for either reckless action (regulation without sufficient facts) or paralysis (doing nothing). Inevitably in such a case, caution tends to trump risk. But such caution merely functions to reinforce the status quo and makes it harder for new technologies to reach the market in a timely or efficient manner.*" [Mark D. Fenwick, Wulf A. Kaal dan Erik P.M Vermeulen. "Regulation Tomorrow: What Happens When Technology Is Faster than the Law?," (American University Business Law Review, Vol. 6, No. 3, 2017), hlm 561]

<sup>45</sup> Pada umumnya tujuan program studi ilmu hukum adalah: tujuan program studi ilmu hukum yakni menyiapkan peserta didik menjadi sarjana hukum yang: (a) menguasai hukum Indonesia, (b). menguasai dasar ilmiah dan dasar kemahiran kerja untuk mengembangkan ilmu hukum dan hukum, (c). mengenal dan peka terhadap masalah keadilan dan masalah kemasyarakatan, (d). mampu menganalisis hukum dalam masyarakat, (e) mampu menggunakan hukum sebagai sarana untuk memecahkan masalah kemasyarakatan dengan bijaksana dan berdasarkan atas prinsip hukum. [Harkristuti Harkrisnowo. 2003. "Pendidikan Tinggi Hukum dalam Sistem Peradilan Terpadu," diakses

berlaku sejak masa pemerintahan kolonial hingga sekarang masih berlaku. Kalaupun ada perbedaan, perbedaan tersebut terletak pada pemberlakuan sistem perkuliahan semata dan penekanan pada mata kuliah yang bernuansa terapan, mata kuliah terapan atau praktis tersebut pun dirasakan sangat kurang dan tidak sebanding dengan teori-teori hukum yang disuapkan kepada mahasiswa selama masa studi.<sup>46</sup> Selanjutnya, bila dicermati mayoritas substansi mata kuliah dalam kurikulum inti dan metode pengajaran tidak berubah secara mendasar sejak dulu hingga sekarang. Substansi mata kuliah dan metode pengajaran telah terlanggengkan karena banyak faktor. Pengajar dengan metode ceramahnya sangat langgeng dengan ciri khasnya masing-masing yang tak berubah meskipun tujuan pendidikan hukum telah berubah. Pelanggengan juga terjadi karena buku pegangan yang digunakan dari tahun ke tahun tidak berubah. Apa yang disampaikan dalam perkuliahan oleh pengajar senior dijadikan bahan ajar berupa diktat ataupun buku oleh pengajar berikutnya. Mahasiswa sulit kebebasan atau kesempatan untuk mencari perspektif yang berbeda. Mahasiswa menjadi percaya, dan tindakan dosen tampaknya mendukung keyakinan ini, bahwa dosen ingin mahasiswa menjawab pertanyaan ujian dengan jawaban yang diharapkan dari mereka dan tidak untuk membandingkan, membandingkan, atau menganalisis berdasarkan berbagai perspektif yang ditawarkan oleh pihak lain atau ahli pada pertanyaan yang relevan.<sup>47</sup> *Kedua*, keadaan semakin di perburuk dengan mayoritas pemberi kerja lulusan cenderung lebih memilih jenis lulusan yang mengetahui hukum dan peraturan dibandingkan dengan yang memiliki pemahaman luas tentang hukum. Dapat dikatakan bahwa hukum di Indonesia telah direduksi menjadi peraturan. Oleh karena itu, apa pun tujuan yang ditentukan dalam pendidikan hukum, fakultas hukum akan terus menghasilkan lulusan yang sesuai dengan selera pengusaha.

---

dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol7255/pendidikan-tinggi-hukum-dalam-sistem-peradilan-terpadu>.] Ia mengutip SK Mendikbud No. 0325/U/1994, yang mengubah Keputusan Mendikbud No. 017/D/0/1993, pada 30 Agustus 2016.

<sup>46</sup> Penulis tidak mengetahui secara persis mengapa metode seperti ini bertahan sejak tahun 1950- 1965 . Adapun spekulasi logis yang mungkin diajukan adalah metode demikian berkembang dan tertanam dalam cara mengajar para pengajar, yang kemudian terus terjadi sampai tahun 1990an, sampai akhirnya terlembagakan pada tahun 1994 di mana kebetulan timbul paradigma bahwa untuk melaksanakan pendidikan hukum yang praktis yang perlu dilakukan hanyalah melanjutkan metode tersebut dengan menambahkan pelajaran-pelajaran tentang keterampilan hukum. Hikmahanto Juwana bahkan mengamini bahwa telah terbentuk *self-perpetuating cycle* baik dari segi materi maupun segi metode mengajar dari dosen fakultas hukum, yang membuat metode ini terus berlangsung dan sulit untuk berubah. [Hikmahanto Juwana, *Reformasi Pendidikan Hukum di Indonesia....Op. Cit.*, hlm 19]

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm 21

Sepanjang sejarah fakultas hukum Indonesia, belum banyak fakultas hukum yang cukup berani untuk menghasilkan lulusan yang berbeda dari fakultas hukum lainnya, bahkan untuk tujuan memenuhi tujuan pendidikan hukum sebagaimana ditentukan oleh arah kehendak politik. Pada akhirnya keadaan ini disebabkan persepsi masyarakat telah menghasilkan keseragaman, sifat dan tipe, lulusan yang dihasilkan oleh fakultas hukum. Masyarakat stereotip fakultas hukum lulusan menjadi sangat legalistik, baik dalam menghafal, dan di atas semua yang setia dengan doktrin hukum. Konsekuensinya adalah bahwa penyelenggara pendidikan hukum, dosen, dan bahkan mahasiswa menganggap bahwa tidak ada pilihan lain selain menyesuaikan diri dengan stereotip masyarakat yang dirasakan. Secara singkat, dapat disimpulkan bahwa beberapa tujuan pendidikan hukum yang dicatat dalam kenyataannya tidak berdampak pada lulusan yang dihasilkan oleh fakultas hukum. Fakultas hukum sudah melakukan dan akan terus menghasilkan lulusan yang menyerupai lulusan yang diproduksi oleh fakultas hukum yang pertama kali diperkenalkan oleh pemerintah kolonial. Kesimpulan ini juga dapat secara wajar dinyatakan untuk menunjukkan bahwa tujuan pendidikan hukum benar-benar mewakili sesuatu yang netral. Juga masuk akal untuk menyatakan bahwa tujuan pendidikan hukum dalam konteks Indonesia tidak sesuai dengan preferensi para pemimpin politik atau kondisi spesifik negara karena pada akhirnya lulusan fakultas hukum Indonesia pada umumnya sama.<sup>48</sup>

Keterbukaan terhadap studi hukum lintas disiplin merupakan fokus utama dalam merespon 4IR. Keterbukaan ini memiliki legitimasinya di dalam epistemologi hukum sendiri. Sejatinya, ilmu hukum terdiri atas dua bagian besar. *Pertama*, adalah ilmu dogma dan konsep dasar hukum dan *kedua* adalah ilmu kenyataan hukum. Akomodasi bagi ilmu hukum yang mempelajari masyarakat, juga sains dan teknologi, bisa diletakkan dalam ilmu kenyataan hukum. Universitas di negara lain sudah lama mengembangkan kuliah "*law and science*", "*law and technology*", "*law and medicine*", atau "*economic analysis of law*". Demikian pula kolaborasi interdisiplin ilmu hukum dan ilmu sosial-humaniora telah lama melahirkan percabangan ilmu baru, *socio-legal studies*. Universitas otonomi dan bersistem kredit di Indonesia harus menyediakan kuliah pilihan yang luas. Mahasiswa harus diberi ruang untuk mendapatkan pengetahuan yang bisa

---

<sup>48</sup> *Ibid*, hlm 22

menyempurnakan keahliannya sebagai sarjana hukum. Bagaimanapun kelak mereka akan menjadi penentu kebijakan dalam bidang hukum yang tidak steril dari konteks politik, kultural, ekonomi, sains, dan teknologi.

Keterbukaan terhadap sains dan teknologi bagi mahasiswa hukum tidak dapat dihindarkan. *Pertama*, didorong oleh kebutuhan program reformasi hukum. Pada umumnya di seluruh dunia problem yang dihadapi masyarakat terkait proses yudisial adalah keterlambatan, ketiadaan akses, dan korupsi.<sup>49</sup> Teknologi informasi (TI) akan mendukung dan memastikan tata kelola administrasi dan proses peradilan yang baik. Masa kelam proses peradilan, di mana nepotisme, kolusi, dan korupsi menggerogoti wibawa pengadilan<sup>50</sup>, tidak boleh terulang lagi. TI juga dibutuhkan dalam proses pembuktian di pengadilan melalui penggunaan video, audio dalam sesi persidangan, pelaporan elektronik, video konferensi untuk saksi, dan penyimpanan file. Pendeknya semua proses pengambilan keputusan di persidangan membutuhkan TI.<sup>51</sup> Mahkamah Konstitusi (MA) dan Mahkamah Agung (MA) telah mengkomodasi ini dengan menggunakan teknologi untuk mereformasi administrasi peradilan. MK meluncurkan secara resmi Sistem Informasi MK yang terdiri dari Permohonan *Online*, *Tracking* Perkara, Anotasi Putusan MK, *e-Minutasi*, *e-BRPK*, Kunjungan MK, *Live Streaming*, dan Layanan Persidangan Jarak Jauh (*video conference*), dan MA dengan diterbitkannya Perma No 3 Tahun 2018 tentang Administrasi Perkara di Pengadilan secara Elektronik bertanggal 29 Maret 2018, maka lengkap MK dan MA mulai melakukan serangkaian inovasi dan pembaharuan sistem peradilannya.<sup>52</sup> *Kedua*, pergeseran (*shifting*) besar-besaran terjadi ketika satu juta pekerjaan konvensional akan hilang karena digantikan oleh kecerdasan buatan atau *robotic*, termasuk profesi hukum,

---

<sup>49</sup> Dory Reiling mengemukakan "*Technology for Justice examines impacts of information technology on the administration of justice. It contributes to knowledge of information and IT in court processes. World wide, court users complain about long delays, lack of access to justice and court corruption. This study examines how IT can help remedy these complaints. It is relevant for courts and court reform, for the IT industry and for legal aid.*" Dory Reiling, *Technology for Justice How Information Technology can support Judicial Reform*, [Leiden University Press Law, Governance and Development Dissertation Series, 2009] hlm 4

<sup>50</sup> Sebastian Pompe, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, (LeIP: Jakarta, 2012)

<sup>51</sup> Dory Reiling, *Technology for Justice How Information Technology.....Op. Cit*, hlm 14

<sup>52</sup> Pan Mohamad Faiz mengemukakan, setidaknya ada empat hal yang tercermin dari pembaharuan tersebut. *Pertama*, para advokat yang akan berperkara harus sudah terdaftar datanya dalam sistem pendataan elektronik. *Kedua*, pendaftaran perkara mulai diarahkan secara elektronik (online), termasuk untuk pembayaran biaya perkaranya. *Ketiga*, panggilan bagi para pihak akan dikirimkan secara elektronik berdasarkan database yang didaftarkan. *Keempat*, Salinan putusan atau penetapan pengadilan juga akan dikirimkan secara elektronik kepada para pihak paling lambat 14 hari sejak putusan atau penetapan diucapkan. [Pan Mohamad Faiz, *MK dan E-Court Di Era Disruptif*, Majalah Konstitusi No. 134, April 2018, hlm. 79-80]



seperti notaris dan advokat. Richard Susskind menyebutkan terdapat 3 (tiga) faktor pendorong perubahan dalam profesi hukum yaitu (1) tantangan, (1) liberalisasi, dan (2) teknologi informasi.<sup>53</sup> Pendorong pertama adalah tantangan yaitu kemauan klien untuk mendapatkan lebih banyak layanan dengan harga yang lebih ekonomis, serta peluang dari firma hukum dan pengacara untuk dapat menyediakan layanan tersebut. Pendorong kedua adalah liberalisasi yang berarti bahwa meskipun dalam sejarah panjang diketahui bahwa hanya pengacara berkualifikasi yang dapat menyediakan layanan hukum, namun saat ini telah terdapat perubahan dari pendekatan standar selama ini bagaimana sebuah layanan hukum dapat diberikan karena garis batas antara profesi hukum dan profesi non-hukum menjadi sangat kabur, hal ini berakibat pada konsultasi hukum yang dapat diberikan pula oleh para profesional di bidang hukum, tetapi tidak sepenuhnya berprofesi sebagai pengacara. Pendorong ketiga adalah teknologi informasi. Teknologi ini menciptakan kemungkinan-kemungkinan baru untuk menyediakan lebih banyak layanan hukum dengan biaya lebih sedikit dan efisiensi,<sup>54</sup> terutama setelah muncul *start up* atau *legal tech* yang mampu memberikan konsultasi hukum secara lengkap dan tanpa biaya. Faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi perkembangan hukum adalah politik, globalisasi, ekonomi serta faktor sejarah. Namun dari semua faktor yang telah disebutkan sebelumnya, penantang terkejam terhadap perubahan profesi profesi adalah teknologi. Hal ini dikarenakan hanya melalui penemuan 1 (satu) alat baru atau mekanisme kecil, ribuan orang dapat menjadi pengangguran. Terlihat pula pada sektor hukum yang mulai terdisrupsi oleh teknologi, sebagai contoh di seluruh sistem pengadilan Amerika Serikat, dalam 1 (satu) tahun menerima klaim gugatan 3 (tiga) kali lebih sedikit dibandingkan dengan sistem penyelesaian sengketa melalui online *eBay*.<sup>55</sup> Bahkan saat ini teknologi kecerdasan buatan adalah bagian sentral dari transformasi digital pada 4IR yaitu ketika teknologi *big data* memicu pembelajaran mesin (*machine learning*) maka teknologi kecerdasan

---

<sup>53</sup> Richard Susskind, *Tomorrow's Lawyers: An Introduction To Your Future*, (UK: Oxford University Press, 2013) hlm 8

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm 9

<sup>55</sup> Richard Susskind dan Daniel Susskind, *The Future Of The Professions: How Technology Will Transform The Work Of Human Experts*, (Oxford University Press, 2015), hlm. 1-3.

buatan akan semakin maju dan memiliki dampak pada segala bidang kehidupan, khususnya hukum.<sup>56</sup>

*Ketiga*, saat ini, hukum Belanda yang berakar sama dengan hukum Indonesia justru sudah berkembang ke arah lain. Yurisprudensi saat ini dianggap sebagai sumber hukum yang penting, di samping kodifikasi hukum. Tampak upaya semakin mendekati kepastian hukum dengan keadilan masyarakat.<sup>57</sup> Selain itu, yurisprudensi dari kasus-kasus penting di Belanda menjadi rujukan dan bahan diskusi di berbagai perkuliahan di fakultas hukum. disisi lain terdapat kerja sama antara sekolah hukum dengan lembaga penegakan hukum dan parlemen.<sup>58</sup> Paradigma berhukum di Belanda sendiri hukum idak hanya dibahas sebagai teks mati (*black letter*), tetapi diintegrasikan dengan persoalan hukum baru yang tidak bisa diisolasi dari perkembangan sosial dan sains.<sup>59</sup> Penegakan *rule of law* tetap teguh sambil mengakomodasi perkembangan hukum baru berbasis keadilan. Mahasiswa fakultas hukum Belanda tidak hanya belajar tentang konsep dasar dan dogma hukum, tetapi juga memahami hukum yang hidup melalui putusan hakim. Selalu ada jurang antara teks hukum dan hukum hidup yang senyatanya dianut masyarakat. Teks hukum masih berisi cita-cita dan idealisme, yang bertujuan melindungi masyarakat, tetapi belum merupakan hukum yang hidup. Untuk menjadi hukum yang hidup, teks hukum harus diuji dalam kasus sengketa, dan putusan hakim terhadap sengketa itulah hukum yang hidup.<sup>60</sup>

Berdasarkan hal sebagaimana terurai pendidikan tinggi hukum harus merespon, sehingga seorang mahasiswa hukum harus memiliki kemampuan *multitasking*. Perbaiki mata kuliah di mana terdapat penekanan baru terhadap pembelajaran dengan menggunakan alat komputerisasi. Hal ini ditenggarai dengan semakin banyak startup *legaltech*, asosiasi *legaltech*, serta konferensi *legaltech* yang diselenggarakan. Selain itu, beberapa kampus hukum di Amerika dan Eropa telah membuat pusat penelitian dan pelatihan terkait “hukum dan teknologi kecerdasan buatan”, telah mulai

---

<sup>56</sup> Qur'ani Dewi Kusumawardani bahkan mengemukakan bahwa para pembuat kebijakan dan regulator di negara maju seperti Uni Eropa, Jepang, Inggris dan Amerika Serikat pun saat ini tengah bergulat dengan teknologi kecerdasan buatan dalam sektor hukum. [Qur'ani Dewi Kusumawardani, *Hukum Progresif Dan Perkembangan Teknologi Kecerdasan Buatan*, Veritas Et Justitia, Vol 5, No 1 (2019), hlm 184]

<sup>57</sup> Richard J. Wilson, *Practical Training in Law in the Netherlands: Law Model or Clinical Model, and the Call of Public Interest Law*, (Utrecht Law Review, Vol 8, No 1, 2012) hlm 172.

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm 177.

<sup>59</sup> Ernst van Bemmelen van Gent, *Legal Education: A New Paradigm*, (Bynkershoek Law Review, 2012), hlm2

<sup>60</sup> *Ibid*, hlm 9-10

dikembangkan pula pengacara robot (*robotlawyer*) dan robot yang mampu menghasilkan putusan hukum (*robotjudge*).<sup>61</sup> Selain itu, tuntutan masyarakat adalah agar sekolah hukum melahirkan profesi hukum dengan pengetahuan dasar dan keterampilan hukum yang kuat; sekaligus mampu membangun budaya berkeadilan. Menegakkan *rule of law*, tanpa meninggalkan keadilan masyarakat. Oleh karena itu, perlu adanya reformasi kurikulum. kurikulum hukum sekarang didominasi perkuliahan wajib tentang dogma dan dasar hukum. Mahasiswa S-1 wajib menempuh 144 satuan kredit semester (SKS), terdiri dari kuliah wajib fakultas 100 SKS, wajib universitas 21 SKS, skripsi 4 SKS, dan sisanya 19 SKS masih berupa kuliah wajib jurusan atau program kekhususan, yang hanya menyisakan sekitar 6-9 SKS untuk kuliah pilihan. Peluang mahasiswa untuk mengambil kuliah pilihan sangat minim, padahal saat ini ada banyak persoalan kemanusiaan dan kemasyarakatan yang membutuhkan ilmu hukum. Setidaknya dalam ruang kuliah pilihan dapat disemai ilmu kenyataan hukum, yaitu studi hukum interdisipliner, yang bersentuhan dengan ilmu sosial-humaniora, sains dan teknologi kekinian. Selain itu, metode perkuliahan *off class* sudah menjadi kebutuhan untuk melihat praktik hukum di lapangan. Baik buruknya praktik hukum dapat ditelusuri dari substansi yang diajarkan pendidikan tinggi hukum.<sup>62</sup> Ilmu hukum tidak bisa lagi dikungkung dalam romantisme akademik masa lalu, dan dikukuhkan dalam rezim administratif-birokratik pendidikan tinggi yang kaku dan sukar berubah. Jika ilmuwan hukum bisa berkolaborasi secara luas dengan ilmuwan lain, lembaga pemerintah, industri, dan pegiat masyarakat, keberadaannya akan lebih dirasakan oleh pencari keadilan. Masyarakat haus akan literasi hukum, advokasi, dan pendampingan hukum.

#### **D. Budaya Riset dan Publikasi sebagai Faktor Kunci**

Mengutip Adriaan Bedner, "*the study of law in Indonesia is ... highly theoretical, but at the same time superficial.*"<sup>63</sup> Oleh praktisi, pendapat-pendapat akademisi hukum Indonesia kerap dikatakan terlalu teoretis sehingga tidak relevan terhadap praktik. Di sisi yang lain, kualitas dari pendapat-pendapat tersebut masih tertinggal jika disandingkan dengan standar argumentasi hukum yang dikemukakan oleh ahli-ahli hukum dari universitas terkemuka

---

<sup>61</sup> Richard Susskind dan Daniel Susskind, *The Future Of The Professions.....Op. Cit*, hlm 18

<sup>62</sup> Sulistyowati Irianto, *Tantangan Pendidikan Tinggi Hukum di Era 4.0*, Kompas, 4 Maret 2019

<sup>63</sup> Adriaan Bedner. *Indonesian Legal Scholarship and Jurisprudence as an Obstacle for Transplanting Legal Institutions*, (Hague Journal on the Rule of Law, Vol 5, No 2, 2013), hlm 257

dengan kredibilitas internasional. Secara umum, budaya riset universitas di Indonesia adalah buruk dengan kapasitas riset yang rendah, yang mana hanya mampu menghasilkan 13.047 riset dalam kurun 1996-2010.<sup>64</sup> Performa ini adalah lebih rendah dari Thailand, Malaysia, dan Singapura, dan lebih mirisnya lagi, juga lebih rendah dari negara-negara dengan *Product Domestic Bruto* (PDB) dan *Human Development Index* (HDI) yang lebih rendah dari Indonesia seperti Bangladesh, Kenya, dan Nigeria.<sup>65</sup> Penelitian mutakhir menunjukkan salah satu penyebab konstitutif dari keadaan ini adalah permasalahan struktural yang inheren dari birokrasi pendidikan tinggi di Indonesia.<sup>66</sup> Salah satu manifestasi dari permasalahan struktural adalah terjadinya *insularity* (isolasi).<sup>67</sup> *Insularity* ini terutama terjadi karena *inbreeding*,<sup>68</sup> yaitu kecenderungan dosen untuk meneruskan studinya di almamaternya sendiri. Selanjutnya, rekrutmen dosen baru juga dilakukan secara tertutup, yaitu dipilih oleh dosen-dosen senior dengan preferensi-preferensi yang tidak dapat dikatakan objektif. Hal ini menyebabkan tidak berkembangnya pemikiran-pemikiran baru di suatu institusi pendidikan tinggi, yang seharusnya secara alamiah terjadi.<sup>69</sup> *Insularity* dan *inbreeding* ini, jika dikaitkan dengan konteks pendidikan tinggi hukum, terang menjelaskan mengapa di ruang kelas di fakultas hukum konsep *grundnorm* tidak banyak di *challenge*, tidak berkembangnya pendapat-pendapat tentang konsep perjanjian dan kebatalannya, konsep ketertiban umum, dan berbagai konsep hukum lainnya. Para dosen dengan cenderung *chauvinistic* mengulangi dan mempertahankan materi perkuliahan secara turun-temurun, sehingga

---

<sup>64</sup> Scoot E. Guggenheim. "Indonesia's Quiet Springtime: Knowledge, Policy and Reform". dalam Anthony Reid (Ed), *Indonesia Rising. The Repositioning of Asia's Third Giant*. (Singapore: ISEAS, 2012), hlm 144.

<sup>65</sup> *Ibid*

<sup>66</sup> Salah satu yang terutama adalah status dosen sebagai aparatur sipil negara, yang berarti penilaian kinerjanya dilakukan standar pegawai negeri sipil secara nasional, bukannya secara meritorkasi. [Stephen Sherlock. *Knowledge for Policy: Regulatory Obstacles to the Growth of a Knowledge Market in Indonesia*. Jakarta: Knowledge Sector Initiative, 2010]

<sup>67</sup> Inaya Rakhmani dan Fajri Siregar, *Reforming Research in Indonesia: Policies and Practice*, sebagai bagian dari *Global Development Network Working Paper No. 92*, Februari 2016, hlm 46.

<sup>68</sup> *Ibid*

<sup>69</sup> Keadaan ini disebabkan sistem rekrutmen dosen yang umumnya dilakukan dengan metode yang eksklusif. Dosen baru direkrut untuk menjadi asisten terlebih dahulu. Proses rekrutmen dimulai segera setelah calon dosen menyelesaikan studi mereka, apalagi di masa lalu ini terjadi ketika calon dosen masih mahasiswa. Dosen utama melakukan rekrutmen berdasarkan kepatuhan calon dosen kepada dosen utama, serta kesetiaan terhadap substansi subjek dan metode pengajaran yang digunakan. Dosen baru harus mendampingi dosen kepala sekolah selama beberapa tahun sebelum mendapatkan kepercayaan yang cukup untuk mengajar kelas sendiri dan pada saat ini mereka telah cukup diindoktrinasi ke cara kepala sekolah, karenanya sistem pendidikan hukum yang tahan perubahan terus-menerus. Situasi ini juga bertahan karena buku teks yang digunakan dari tahun ke tahun tetap tidak berubah. Selanjutnya, apa pun yang disajikan dalam subjek oleh dosen kepala kemudian menjadi bahan ajar, termasuk catatan dan buku yang didikte, untuk setiap dosen yang mengikuti.

pengajaran bersifat doktrinal dan tidak eksploratif. Dengan kata lain, tidak ada diskursus akademik yang aktif terkait dengan konsep-konsep fundamental dalam ilmu hukum yang seharusnya terus-menerus diuji.

Apabila budaya riset ini dikaitkan dengan putusan hakim. Maka berlaku maksim yaitu hakim Indonesia akan menemukan diri mereka berada dalam salah satu dari kemungkinan berikut ini,<sup>70</sup> jika hukumnya sudah jelas, hakim hanya akan melakukan penerapan hukum dan menjadi “corong undang-undang”,<sup>71</sup> namun jika hukumnya tidak jelas, hakim akan secara metodologis melakukan interpretasi hukum tersebut yang akan berujung pada suatu “penemuan hukum.” Permasalahan penerapan hukum di Indonesia adalah beragam, baik karena ketidakjelasan hukum tertulis yang hendak diterapkan maupun karena keberagaman sumber hukum. Oleh karena itu, putusan pengadilan memainkan peran vital untuk mengisi kekosongan yang timbul akibat tidak jelasnya hukum tertulis ataupun tidak jelasnya hukum mana yang harus diterapkan. Namun, yang kerap terjadi adalah putusan hakim yang niatnya adalah untuk mengakhiri kekosongan ini memuat pertimbangan yang kurang memuaskan. Uniknyanya ketika banyak pihak yang tidak puas dengan putusan hakim, maka yang terjadi adalah pembatasan melalui undang-undang ataupun bahkan sempat dirumuskan kriminalisasi putusan hakim. Keadaan tersebut dapat dihubungkan dengan fakta bahwa sebagai negara yang dijajah oleh negara dengan latar belakang kultur hukum gaya *Latin-French*, hakim Indonesia sejak awal memang tidak pernah mempunyai kewajiban untuk mempersiapkan suatu pertimbangan putusan yang ekstensif, sebagaimana kewajiban yang ada untuk hakim di negara-negara dengan latar belakang Anglo-Saxon dan Jerman.<sup>72</sup> Di samping itu, hakim dibekali dengan derajat kewenangan untuk memutus perkara yang cukup tinggi.<sup>73</sup> Kondisi ini pada akhirnya mengantarkan kita pada dua

---

<sup>70</sup> Purwoto S. Gandasubrata. “Tugas Hakim Indonesia,” dalam Selo Soemardjan (Ed.), *Guru Pinandita: Sumbangsih untuk Prof. Djokoetono, S.H.* (Jakarta: Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2006) hlm. 594.

<sup>71</sup> Hal ini merupakan suatu permasalahan tersendiri terkait dengan pendidikan tinggi hukum. Menurut Bedner, Hakim saat ini tidak terbiasa untuk membaca dan memahami preseden sehingga akhirnya bergantung pada peraturan perundang-undangan dalam membuat pertimbangan dalam putusannya. [Adriaan Bedner. *Indonesian Legal Scholarship and Jurisprudence.....Op. Cit.* hlm 256]

<sup>72</sup> Zweigert dan Kotz dalam Adriaan Bedner. *Judicial Corruption: Some Consequences, Causes and Remedies*, 2002, hlm. 18. diakses dari <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/18272/Bedner>, pada 23 Oktober 2019.

<sup>73</sup> Sepanjang didalilkan untuk menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman; kaitkan juga dengan Pasal 5-nya tentang kewajiban hakim untuk menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

kesimpulan: 1) kemungkinan timbulnya putusan yang inkonsisten adalah tinggi; 2) putusan yang inkonsisten tersebut tidak didukung dengan pertimbangan yang memadai. Persoalan pertama sejatinya menjadi *dominus litis* dari Mahkamah Agung untuk menyelesaikannya dengan berbagai upaya manajemen dan pengawasan putusan. Permasalahan yang kedua, di sisi yang lain, memungkinkan penyelesaian secara eksternal, yaitu dengan membenahan sistemik pada sistem pendidikan tinggi hukum.

Persoalan di lapangan peradilan tidak akan selesai apabila dimaksudkan sekedar memanggil akademisi sebagai saksi ahli ke dalam ruang persidangan untuk menyampaikan keterangan ahlinya, atau dilakukannya penelitian ketika sedang ada kasus yang hangat diberitakan, atau pesanan karena adanya hibah penelitian asing, akan tetapi adanya suatu dorongan atas dasar *intellectual curiosity* yang mendalam dari dosen-dosen, tanpa pesanan atau motivasi eksternal, untuk melakukan riset terkait dengan bidang keilmuannya secara mandiri, sebagaimana seharusnya dilakukan oleh seorang akademisi. Misalnya, yang terjadi di Amerika Serikat. Secara konstan berkembang mahzab pemikiran baru, di mana para akademisi hukum saling berdebat untuk mempertahankan argumennya dan menyerang argumentasi satu-sama-lain.<sup>74</sup> Perdebatan pun akan terjadi sangat mendalam, tidak *superficial*.

Peningkatan budaya riset juga perlu dibarengi dengan publikasi melalui jurnal-jurnal hukum yang memiliki kualitas yang mumpuni akan memiliki peran tersendiri dalam menatap 4IR. Artikel pada jurnal hukum pada umumnya memiliki nilai dan manfaat yang sangat besar bagi pengembangan akademik maupun pengetahuan di bidang praktis. Selain itu, bagi beberapa sarjana hukum menganggap bahwa mempublikasikan artikel di sebuah jurnal hukum adalah sebuah kehormatan dan keistimewaan. Dengan mengutip pandangan para editor berbagai jurnal hukum di Amerika Serikat, "*law reviews hold a special place of trust and importance in the legal system and in society*", karena jurnal-jurnal tersebut "*play a vital role in the preservation of society*."<sup>75</sup> Disisi lain, jurnal hukum sendiri dipandang memiliki fungsi yang informatif-praktikal khususnya dalam memecahkan masalah hukum

---

<sup>74</sup> Lazim kita melihat tulisan jurnal-jurnal akademik asing dengan tajuk "A Reply to Professor ...," "A Critique to ...", dan sebagainya.

<sup>75</sup> C. Steven Bradford, *As I Lay Writing: How to Write Law Review Articles for Fun and Profit: A Law-and-Economics, Critical, Hermeneutical, Policy Approach and Lots of Other Stuff That Thousands of Readers Will Find Really Interesting and Therefore You Ought to Publish in Your Prestigious, Top-Ten, Totally Excellent Law Review*, Journal of Legal Education, Vol. 44 Tahun 1994, hlm. 14.

terkini.<sup>76</sup>Akan tetapi, peranan jurnal hukum di Indonesia belum sepenuhnya seperti di Amerika dan Eropa yang pada umumnya meletakkan jurnal hukum sebagai sarana refleksi. J.P. Ogilvy mengemukakan bahwa jurnal hukum memiliki peranan penting antara lain: *First, the use of journals as a pedagogical tool enjoys over two thousand years of recorded history. Second, our colleagues in other academic disciplines have been using journals extensively and there is much to learn from their analysis and experience. Third, journals are used extensively in some areas of legal education, notably in conjunction with externship programs.*<sup>77</sup>

Saat ini tidak banyak fakultas hukum yang mengajarkan penulisan bagi artikel hukum untuk dipublikasikan di Jurnal Hukum, padahal Kementerian Ristek dan Perguruan Tinggi (Kemenristek Dikti) menerbitkan Surat Edaran No: B/323/B.B1/SE/2019 tentang Publikasi Karya Ilmiah Program Sarjana, Program Magister, dan Program Doktor. Kebijakan ini mewajibkan agar lulusan perguruan tinggi di jenjang sebagaimana terurai untuk dipublikasikan, padahal jelas menulis artikel di jurnal hukum tidaklah mudah. Keadaan ini didasari oleh beberapa alasan, *pertama*, jumlah jurnal nasional yang terakreditasi tidak sebanding dengan jumlah penulisnya (asumsinya mahasiswa calon lulusan sarjana dan magister ditambah lagi dosen yang membutuhkan karyanya terpublikasi) dan *kedua*, masih minimnya kemampuan penulisan artikel di jurnal yang pada umumnya beragam tata penulisan. Selain itu, kemampuan penulis mengenai bagaimana hasil penelitiannya dituangkan ke dalam artikel, bagaimana argumennya disusun, atau kapan sebuah argumen perlu menggunakan rujukan sebagai pendukung argumen, seringkali belum dikuasai mayoritas sarjana hukum di Indonesia. Akibatnya, sarjana hukum kerap gagap ketika menulis artikel untuk jurnal hukum. Artikel pada jurnal ilmiah jelas memiliki kebiasaan dan tata penulisan khusus dan berbeda dari artikel populer di surat kabar. Khusus untuk artikel pada jurnal hukum secara spesifik bahkan memiliki keunikan tersendiri. Keunikan ini terutama terkait dengan struktur artikel, penggunaan pendekatan tertentu, serta pentingnya referensi

---

<sup>76</sup> Catatan Editor North Carolina Law Review Vol 31 No 2, 1922, mengemukakan the “*opportunity afforded by the Review to learn of the attitude, the needs, and the problems of the attorneys and judges in active practice. It is hoped that those who are daily carrying on the litigation and the legal work of the state may find in the Review a means of expressing their reactions to, and their constructive suggestions for dealing with, the difficulties encountered in the practical administration of the law. Only through this closer contact and understanding can the lawyer, the judge, the law student, and the law teacher effectively unite in what should be a common effort for the solution of modern legal problems.*” [Editorial Notes, N.C.L. Rev Vol 31 No 1, 1922, hlm 31-32

<sup>77</sup> J.P. Ogilvy, *The Use of Journals in Legal Education: a Tool For Reflection*, (Clinical Law Review Vol 55 No 3, 1996), hlm 55-56

pendukung. Dalam hal menyusun naskah publikasi di jurnal hukum Volokh mengutarakan komponen yang penting, yaitu setidaknya-tidaknya mampu memiliki lima hal mendasar. *Pertama*, adanya pernyataan gagasan (*claim*); *Kedua*, memiliki kebaruan (*novel*); *Ketiga*, bukan sesuatu hal yang telah selayaknya diketahui umum (*non-obvious*); *Keempat*, signifikansi kebergunaan (*utility*); *Kelima*, dilihat oleh pembaca sebagai artikel yang memenuhi sifat kedua s.d. kelima.<sup>78</sup> Selain kelima hal dasar yang perlu ada dalam penyusunan artikel ilmiah yang baik, Volokh juga mengungkapkan beberapa hal yang tidak perlu atau jangan dipilih sebagai topik artikel, di antaranya adalah: *Pertama*, artikel yang hanya menunjukkan adanya persoalan, tetapi tidak memberikan solusi atas persoalan tersebut.<sup>79</sup> *Kedua*, Artikel yang mengulas hanya satu putusan saja.<sup>80</sup> *Ketiga*, artikel yang hanya mengulas satu peraturan perundang-undangan dari satu wilayah atau negara.<sup>81</sup> *Keempat*, artikel yang hanya menjelaskan “*what the law is*”, bagaimana hukumnya atau bagaimana bunyi pasalnya.<sup>82</sup> *Kelima*, artikel yang hanya merespon satu pandangan dari sarjana tertentu, tanpa memperhatikan bagaimana penulis lain telah membahas pandangan tersebut.<sup>83</sup> *Keenam*, artikel yang terlalu retorik, yang oleh Volokh disebut sebagai “*excessive mushiness*”, sehingga tidak memberikan jawaban yang tegas.<sup>84</sup>

---

<sup>78</sup> Eugene Volokh, *Writing a Student Article*, (Journal of Legal Education, Vol. 48, No 2, Tahun 1998), hlm. 248.

<sup>79</sup> Euguene Volokh mengemukakan “*Giving a solution makes your article more novel, nonobvious, and useful, and generally turns it into a better professional calling card. You want to show people that you have a fine, creative legal mind that can solve problems as well as discover them.* [Ibid, hlm 252]

<sup>80</sup> *An article that describes a single case and then critiques it is likely to be fairly obvious, even if it's novel and useful; and it doesn't show off your skills at research and at tying together threads from different contexts. If you got your topic from a particular case, keep it; but don't focus on the case, focus on the problem, and bring to bear all the cases that deal with the problem* [Ibid]

<sup>81</sup> *Articles focusing on a single state's law are generally useful only to people in that state. They may still be valuable, especially if the state is a big one, but why limit yourself this way? Other states probably have similar laws, or might at least be considering them. Frame your article as a general piece that discusses all the laws in this family. Of course, the various state laws will probably differ subtly from each other, which may require some extra discussion; but while this means some more work, considering these differences may lead to a more sophisticated and nuanced – as well as more useful – article.* [Ibid]

<sup>82</sup> *These can be useful, and sometimes even novel, but they tend to be obvious. The reader is likely to say, "True, I didn't know this, but I could have figured it out if I had sat down and done a bit of research." Just fine if your reader is a busy lawyer looking for a good summary of the law; not so good if your audience is a professor, a law review editor, or a judge looking for a law clerk.* [Ibid]

<sup>83</sup> *Framing your article as a response to Professor Smith's article will limit your readership to people who've already read Smith's article, and will tend to pigeonhole you (fairly or not) as a reactive thinker rather than a creative one. If your piece was stimulated by your disagreement with Smith, no problem: just come up with your own claim and prove it, while demolishing Smith's arguments in the process. By all means cite Smith in the footnotes; Smith's opposition will help show that your claim is important and nonobvious. But don't let Smith be the main figure in your story.* [Ibid, hlm 253]

<sup>84</sup> *Be willing to take a middle path, but beware of proposals that are so middle-of-the-road that they are indeterminate. For instance, if you're arguing that single-sex educational programs should be neither categorically legal nor*



Artikel tipe kedua, ketiga, dan keempat harus dihindari bagi sarjana hukum di Indonesia yang hendak menyusun artikel di Jurnal Internasional karena artikel semacam ini cenderung akan bersifat deskriptif, tanpa ada analisa, evaluasi, atau pengujian, misalnya tentang apakah putusan, peraturan, atau hukum yang sedang diuji tersebut tepat, berguna, berpotensi menghasilkan dampak yang baik (atau buruk). Alih-laih membahas hanya satu putusan atau satu hukum di satu wilayah, artikel dapat dibuat lebih menarik dengan, misalnya, membandingkannya dengan berbagai putusan lain untuk menarik benang merah tertentu, atau dengan berbagai hukum di negara lain untuk melihat pelajaran apa yang dapat dipetik dari penerapan di negara lain. Alasan semacam ini kerap dilontarkan reviewer suatu jurnal internasional untuk menilai bahwa artikel yang disusun tidak layak untuk dipublikasikan. perlu kiranya disebutkan pula di sini dua persoalan yang harus dihindari oleh para penulis, sebagaimana diungkapkan oleh Samuelson. Persoalan pertama adalah penulis tidak memiliki sesuatu untuk disampaikan. Hal ini biasanya terjadi karena dua sebab. Pada satu sisi, artikel yang dibuat hanya berisi uraian deskriptif tentang hukum tertentu atau gambaran hasil survey literatur, tanpa ada analisa di dalamnya. Pada sisi lain, penulis artikel bersikap mendua atau bahkan tidak memiliki sikap sama sekali terkait suatu hal. Persoalan kedua, menurut Lisa Webley adalah artikel yang justru memuat terlalu banyak gagasan. Hal ini biasanya terjadi ketika penulis merasa semua hal penting untuk disampaikan, sehingga ia gagal untuk memilih gagasan mana yang akan menjadi fokus dari artikelnya.<sup>85</sup> Kondisi yang demikian ini, khususnya setelah lahirnya kebijakan yang dituangkan dalam Kementerian Ristek dan Perguruan Tinggi (Kemendiknas) menerbitkan Surat Edaran No: B/323/B.B1/SE/2019 tentang Publikasi Karya Ilmiah Program Sarjana, Program Magister, dan Program Doktor, menjadikan perlunya reorientasi mendasar bagi pendidikan hukum, selain hanya meningkatkan budaya riset, atas pengajaran berbasis riset, maka mahasiswa hukum dituntut untuk memiliki publikasi dalam jurnal hukum sebagai tantangan utama 4IR.

---

*categorically illegal, it might be a mistake to claim that such programs should therefore be legal if they're "reasonable and fair, and promote the cause of justice." Such a test means only what a judge wants it to mean.*  
[Ibid]

<sup>85</sup> Lebih lanjut Lisa Webley mengemukakan solusinya, *"to maximise your chances of achieving a good mark in an assessed piece of work, you should have: (1) an understanding of the specific task that has been set (from the question and/or instructions for the assessment); (2) an understanding of how the written work will be assessed (assessment criteria); and (3) an understanding of how the written work will be graded (grading criteria)." [Lisa Webley, Legal Writing, (London: Cavendish Publishing Limited, 2005) hlm 7-8]*

## E. Penutup

Ragam uraian diatas menjelaskan bahwa keadaan yang telah berubah menjadikan pendidikan tinggi hukum harus merespons pesatnya perubahan masyarakat khususnya merespon 4IR, sementara perkembangan hukum hampir tidak bisa mengikuti kecepatannya, terutama akibat kendala politik. Pendidikan tinggi hukum harus mengambil peran penting untuk menghadapi perkembangan praktik hukum yang membutuhkan solusi dan pemikiran baru, dan ditransformasi kepada mahasiswa. Kepastian hukum memang penting, tetapi hendaknya tidak meninggalkan konteks substansi keadilan masyarakat.

Pertanyaan dan persoalan hukum harus dijelaskan berdasarkan pengetahuan dasar dan dogma hukum, tetapi itu tidak cukup sekarang. Beragam pertumbuhan teknologi masa kini semakin berkembang sehingga hukum harus mampu merespon cepat khususnya fleksibilitas di sistem pendidikannya. Sementara itu, kebijakan pembangunan hukum untuk memberi akses keadilan bagi kelompok rentan, perempuan dan anak, membutuhkan pendekatan ilmu sosial dan humaniora. Juga untuk menghasilkan rumusan undang-undang yang bermaslahat dalam bidang ekonomi, misalnya, dibutuhkan masukan dari disiplin ilmu ekonomi. Kebutuhan yang berasal dari masyarakat ini memperlihatkan bahwa studi hukum harus terbuka terhadap pemikiran lintas keilmuan. Para akademisi hukum tidak perlu khawatir kehilangan karakter paradigmatiknya karena bantuan berbagai ilmu lain itu justru akan memperkaya ilmu hukum.

Oleh karena itu, reformasi terhadap pendidikan hukum di Indonesia akan terus dilakukan melalui berbagai penyempurnaan yang harus dilakukan. Penyempurnaan terhadap kurikulum program sarjana harus dilakukan dengan tujuan untuk memberi pengetahuan hukum akademis yang kokoh bagi peserta didik. melakukan reformasi pendidikan hukum perlu dicamkan bahwa apapun solusi yang ditawarkan, solusi tersebut harus diterapkan sedapat mungkin tanpa dirasa (*virtual*) oleh mahasiswa, dosen para stakeholders. Dari pengalaman di Indonesia, perubahan yang tiba-tiba ataupun mendadak (*abrupt*) dan dirasakan justru akan kontra-produktif. Pada akhir 4IR merupakan jalan yang tidak dapat dihindari

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Clayton M. Christensen, *The Innovator's Dilemma*, Harvard: Harvard Business, 1997
- Dory Reiling, *Technology for Justice How Information Technology can support Judicial Reform*, Leiden University Press Law, Governance and Development Dissertation Series, 2009
- George Ritzer, *Globalization: A Basic Text*, English: Wiley-Blakwell. 2010
- Lisa Webley, *Legal Writing*, London: Cavendish Publishing Limited, 2005
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995
- Norman K. Dezin, Yvanna S. Lincoln *Handbook of Qualitative Research*, London: Sage Publications, 1996
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2009
- Purwoto S. Gandasubrata, Tugas Hakim Indonesia, dalam Selo Soemardjan (Ed.), *Guru Pinandita: Sumbangsih untuk Prof. Djokosoetono, S.H.* Jakarta: Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2006
- Renald Khasali, *Strawberry Generation*, Jakarta: Mizan, 2018
- Richard J. Wilson, *Practical Training in Law in the Netherlands: Law Model or Clinical Model, and the Call of Public Interest Law*, Utrecht Law Review, Vol 8, No 1, 2012
- Richard Susskind, *Tomorrow's Lawyers: An Introduction To Your Future*, UK: Oxford University Press, 2013
- Richard Susskind dan Daniel Susskind, *The Future Of The Professions: How Technology Will Transform The Work Of Human Experts*, Oxford University Press, 2015
- Scot E. Guggenheim. "Indonesia's Quiet Springtime: Knowledge, Policy and Reform". dalam Anthony Reid (Ed), *Indonesia Rising. The Repositioning of Asia's Third Giant*, Singapore: ISEAS, 2012
- Stephen Sherlock. *Knowledge for Policy: Regulatory Obstacles to the Growth of a Knowledge Market in Indonesia*. Jakarta: Knowledge Sector Initiative, 2010
- Titon Slamet Kurnia, Sri Harini Dwiyatmi, Dyah Hapsari Prananingrum, *Pendidikan Hukum, Ilmu Hukum & Penelitian Hukum di Indonesia: Sebuah Orientasi*, Fakultas Hukum UKSW, Salatiga, 2009
- Sebastian Pompe, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, LeIP: Jakarta, 2012

**Jurnal:**

- Adriaan Bedner. *Indonesian Legal Scholarship and Jurisprudence as an Obstacle for Transplanting Legal Institutions*, Hague Journal on the Rule of Law, Vol 5, No 2, 2013
- Alvin Toffler, *The Third Wave*, Bantam Books, 1980
- B. Arief Sidharta, *Pendidikan Tinggi Hukum, Legal Scholarships, Legal Praxis dan Pancasila di Indonesia dewasa ini*, Digest Epistema, Vol 4/2013,
- C. Steven Bradford, *As I Lay Writing: How to Write Law Review Articles for Fun and Profit: A Law-and-Economics, Critical, Hermeneutical, Policy Approach and Lots of Other Stuff That Thousands of Readers Will Find Really Interesting and Therefore You Ought to Publish in Your Prestigious, Top-Ten, Totally Excellent Law Review*, Journal of Legal Education, Vol. 44 Tahun 1994
- Editorial Notes, North Carolina Law Review Vol 31 No 2 , 1922
- Ernst van Bemmelen van Gent, *Legal Education: A New Paradigm*, Bynkershoek Law Review, 2012
- Eugene Volokh, *Writing a Student Article*, Journal of Legal Education, Vol. 48, No 2, Tahun 1998
- Hikmahanto Juwana, *Reformasi Pendidikan Hukum di Indonesia*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol 35 No. I, Januari- Maret 2005
- J.P. Ogilvy, *The Use of Journals in Legal Education: a Tool For Reflection*, Clinical Law Review Vol 55 No 3, 1996
- Mark D. Fenwick, Wulf A. Kaal dan Erik P.M Vermeulen. *Regulation Tomorrow: What Happens When Technology Is Faster than the Law?*, American University Business Law Review, Vol. 6, No. 3, 2017
- Mochtar Kusuma-Atmadja, *Pendidikan Hukum Di Indonesia: Penjelasan Tentang Kurikulum Tahun 1993*, Hukum dan Pembangunan, Nomor 6 Tahun XXIV, 1994
- Qur'ani Dewi Kusumawardani, *Hukum Progresif Dan Perkembangan Teknologi Kecerdasan Buatan*, Veritas Et Justitia, Vol 5, No 1, 2019
- Sajipto Rahadjo, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia*, Jurnal Law Reform, Volume I No I Tahun 2005
- World Economic Forum, *Realizing Human Potential in the Fourth Industrial Revolution – An Agenda for Leaders to Shape the Future of Education, Gender and Work*, paper, World Economic Forum, Geneva, 2017

**Makalah**

- David M. Trubek, *Max Weber on Law and the Rise of Capitalism*, Faculty Scholarship Series. 4001, 1972

- Erman Rajagukguk, *Peranan Hukum dalam Pembangunan pada era Globalisasi: Implikasinya bagi Pendidikan Hukum di Indonesia*, Pidato pengukuhan diucapkan pada upacara penerimaan jabatan Guru Besar dalam bidang hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 4 Januari 1997
- I Nyoman Nurjaya, *Curriculum Content and Development of Indonesian Higher Legal Education*, makalah pada IALS General Assembly and Education Conference berjudul “*Teaching, Legal Education and Strategic Planning*” pada 13 April 2011 di Fakultas Hukum Buenos Aires, Argentina
- Inaya Rakhmani dan Fajri Siregar, *Reforming Research in Indonesia: Policies and Practice*, Global Development Network Working Paper No. 92, Februari 2016
- Mardjono Reksodiputro, *Menyelaraskan Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia dengan Arah Pembangunan*, Makalah disampaikan pada ulang tahun ke-15 Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, tanpa tahun.
- Muchamad Ali Safaat, *Standarisasi Pendidikan Tinggi Hukum*, Makalah pada Konferensi Nasional Pendidikan Tinggi Hukum yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Trunojo, 31 Oktober 2014.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Perkembangan Hukum Nasional dan Pendidikan Hukum di Indonesia Pada Indonesia Pascakolonial*, makalah yang disajikan dalam suatu pertemuan diskusi di Universitas Leiden mengenai *Legal Institutions in Indonesia* pada bulan November tahun 1992

**Artikel Internet:**

- Adriaan Bedner. *Judicial Corruption: Some Consequences, Causes and Remedies*, 2002, hlm. 18. diakses dari <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/18272/Bedner>, pada 23 Oktober 2019.
- Harkristuti Harkrisnowo. *Pendidikan Tinggi Hukum dalam Sistem Peradilan Terpadu*, diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol7255/pendidikan-tinggi-hukum-dalam-sistem-peradilan-terpadu> pada 23 Oktober 2019.

**Media Massa:**

- Pan Mohamad Faiz, *MK dan E-Court Di Era Disruptif*, Majalah Konstitusi No. 134, April 2018

Satjipto Rahardjo, *Dimanakan Pendidikan Hukum ?*, Kompas, Kamis 8 April 2004.

Sulistiyowati Irianto, *Tantangan Pendidikan Tinggi Hukum di Era 4.0*, Kompas, 4 Maret 2019

**Peraturan Perundang-undangan**

UU No 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi

Peraturan Pemerintah 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan

Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan

Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia

Keputusan No. 017 / D / 0/1993 tentang Kurikulum Fakultas Hukum

Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 0325 / U / 1994 Tentang Kurikulum Nasional

Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 232/U/2000 tentang Pengembangan Kurikulum Pendidikan Tinggi dan Evaluasi Prestasi Akademik Siswa

Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 045 /U/2002 tentang Kurikulum Inti dalam Pendidikan Tinggi

## **PENYALAHGUNAAN WEWENANG KEPALA DAERAH: SEBUAH IMPLIKASI PELAKSANAAN DEMOKRASI LANGSUNG**

Dr. A Kahar Maranjaya, SH. MH.

### **A. Pendahuluan**

Sejatinya era reformasi<sup>1</sup> yang diharapkan banyak pihak bisa membawa angin perubahan pada semua aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara namun dalam kenyataannya era ini tengah diselewengkan oleh sebagian elit-elit politik demi kepentingan pribadi dan kelompok serta kroninya. Lebih tepatnya, reformasi telah dinodai dengan merajalelanya tindakan koruptif oleh sebagian pejabat baik di pusat maupun di daerah. Alhasil, korupsi bukannya menghilang tapi justru semakin menggurita bak penyakit akut yang tidak ada obat penawarnya<sup>2</sup>, meskipun tidak bisa dipungkiri, segala cara dan daya upaya sesungguhnya telah dikeluarkan oleh pemerintah untuk memberantasnya. Namun demikian, segala daya upaya dan jurus jitu juga dipakai oleh oknum yang tidak bertanggung jawab demi keuntungan pribadi dan kroni-kroninya. Pada titik inilah reformasi menyisakan berbagai macam permasalahan besar yang membutuhkan perhatian ekstra dari seluruh komponen bangsa. Maraknya korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah menunjukkan perilaku korup tidak hanya terjadi di tingkat pemerintah pusat, melainkan semakin liar merayap ke satuan pemerintahan daerah<sup>3</sup>. Tidak tanggung-tanggung,

---

<sup>1</sup> Pada era Reformasi pemberantasan korupsi diatur dalam banyak peraturan perundang-undangan, bahkan dibentuk pula lembaga anti korupsi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan pengadilan khusus tindak pidana korupsi (Tipikor) yang terpisah dari peradilan umum. Santoso., *Kemandirian Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Daalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*. Jurnal Yustisia, 1 (3), 2012. Retrieved from <http://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/viewFile/10078/8992>.

<sup>2</sup> Kita mencatat beberapa kasus korupsi di era reformasi yang nilai kerugian negara terbesar seperti;1). Mega Korupsi BLBI, hasil audit BPK tahun 2000 menyebutkan kerugian negara dari skandal BLBI mencapai Rp.138,4 triliun. Sementara data dari BPKP menyebutkan kerugian negara akibat korupsi BLBI sebesar Rp.106 triliun; 2). Korupsi Bupati Kotawaringin Timur, kasus ini terkait pemberian izin usaha pertambangan (IUP) terhadap 3 perusahaan di kotawaringin Timur. Dalam kasus ini negara tercatat mengalami kerugian fantastis hingga Rp.5.8 triliun dan 711 ribu dolar AS.3). Korupsi E-KTP, kasus pengadaan E-KTP menjadi salah satu yang fenomenal disamping karena pelakunya Ketua Partai juga karena nilai kerugian negara mencapai Rp.2,3 triliun.4). Korupsi Proyek Hambalang, kasus korupsi proyek pembangunan Pusat Pendidikan, Pelatihan, dan Sarana Olah Raga Nasional (P3SON) di Hambalang, kerugian negara mencapai Rp.706 miliar. Posted By: Bekasimedia, 22 Maret 2019.

<sup>3</sup> Maraknya penangkapan kepala daerah ini sangat mengawatirkan. Posisinya sekarang (tahun 2015) sudah 325 kepala daerah yang terjerat hukum, baik masih berstatus tersangka atau sudah menjadi narapidana. Ini tidak boleh dibiarkan terus berlanjut. Kalau tidak ada perubahan sistem, nanti jumlahnya yang terkena kasus hukum pasti akan bertambah banyak. Djohermansyah Djohan., *Menata Pilkada (Kumpulan Wawancara)*, Jakarta : Yayasan Bhakti Otonomi Daerah, 2015. Hlm.106

berdasarkan informasi yang dihimpun dari banyak sumber mengatakan bahwa saat ini ada sekitar 363 kepala daerah yang tersangkut masalah hukum, di mana 17 orang di antaranya adalah gubernur sejak pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat tahun 2005. "Saat ini memang persoalan korupsi dilevel eksekutif masih masih terjadi. Tidak heran apabila Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berhasil menangkap gubernur, bupati/walikota. Bahkan berhasil juga diungkap kasus korupsi ditingkat kementerian, bahkan pihak swasta yang terkait/terlibat".<sup>4</sup> Adapun penyebab korupsi beraneka ragam, mulai dari politik uang, birokrasi yang tidak profesional dan tidak berintegritas serta lainnya,<sup>4</sup>. Dengan masih banyaknya pejabat negara yang berurusan dengan KPK atau kejaksaan maka masih banyak pekerjaan rumah (PR) yang dilakukan pemerintah pusat dan daerah untuk melakukan pencegahan. Pencegahan harus dilakukan agar uang negara dan anggaran daerah tidak hanya dinikmati oleh orang, golongan atau pejabat tertentu saja.

Publik menilai bahwa buruknya performa kepala daerah pasca pemilihan secara langsung oleh rakyat dimana belum berhasil mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hal ini ditunjukkan oleh banyaknya kepala daerah tersangkut kasus korupsi semakin membelalakan mata kita bahwa transisi menuju pemerintahan yang bersih dan berwibawa sangat sulit untuk diwujudkan. Fakta ini semakin menegaskan bahwa reformasi dengan segala macam instrumen yang dimilikinya dalam derajat tertentu justru memindahkan fenomena korupsi dari pusran kekuasaan di tingkat pusat ke tingkat daerah, yang dulu pada awal masa reformasi sempat menjadi perdebatan. Di beberapa daerah, grafik korupsi juga meningkat drastis dibanding tahun-tahun sebelumnya.<sup>5</sup> Kenyataan ini semakin menguatkan sebuah kesimpulan sementara bahwa pelaksanaan desentralisasi yang muaranya adalah menciptakan pemerintahan berkualitas (*good-governance*) di mana salah satunya ditandai dengan penciptaan pemerintahan yang bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) semakin jauh panggang dari api. Sebaliknya, pelaksanaan desentralisasi yang diwujudkan melalui otonomi daerah justru memberi

---

<sup>4</sup> Fariz Fachryan, Peneliti Pusat Kajian Anti Korupsi (PUKAT) Universitas Gajah Mada (UGM), *Harian Terbit*, Kamis (4/8/2016).

<sup>5</sup> Seperti tampak dari laporan Komite Penyelidikan dan Pemberantasan Korupsi Kolusi Nepotisme (KP2KKN) provinsi Jateng menyatakan bahwa selama tahun 2010, di Jateng terdapat 174 kasus korupsi. Angka ini naik drastis dibandingkan dengan tahun 2009 yang hanya mencapai 39 kasus, dan pada tahun 2008 hanya 29 kasus.



ruang yang cukup besar terhadap praktek korupsi. Berkenaan dengan hal ini, Tjahjo Kumolo menyebutkan, banyak korupsi dilakukan oleh kepala daerah sehingga apa yang dicita-citakan agar otonomi daerah dapat memacu percepatan kesejahteraan rakyat belum terlihat. Yang terjadi justru sebaliknya, kesejahteraan rakyat terabaikan dan pembangunan stagnan.<sup>6</sup> Hal mana sebagian besar pejabat yang melakukan korupsi terutama dalam pengelolaan keuangan daerah yang bersumber pada penyusunan anggaran, pajak dan retribusi daerah, pengadaan barang dan jasa, belanja hibah dan bansos, dan belanja perjalanan dinas. Kemendagri mengungkapkan, penyebab banyaknya kepala daerah yang terkena kasus korupsi adalah komitmen antikorupsi yang belum memadai, tidak adanya integritas, belum diterapkannya e-procurement, dan rentannya birokrasi terhadap intervensi kepentingan. Selain itu, Mendagri juga menyebutkan, penyusunan laporan harta kekayaan menunjukkan sebanyak 36 persen kepala daerah tidak dilakukan dengan benar. Ke depan, pemerintah pusat akan memberikan pendampingan setiap kepala daerah oleh lima orang BPKP.<sup>7</sup>

Pencegahan Penyalahgunaan kewenangan/Korupsi Kepala Daerah beberapa kalangan melihat bahwa solusi untuk mencegah korupsi di daerah adalah salah satunya dengan mengembalikan ajang pesta demokrasi (pemilukada) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)<sup>8</sup> setempat. Dalam demokrasi permusyawaratan, suatu keputusan politik dikatakan benar jika memenuhi setidaknya empat prasyarat. *Pertama*, harus didasarkan pada asas rasionalitas dan keadilan bukan hanya berdasarkan subjektivitas ideologis dan kepentingan. *Kedua*, didedikasikan bagi kepentingan banyak orang, bukan demi kepentingan perseorangan atau golongan. *Ketiga*, berorientasi jauh ke depan, bukan demi kepentingan jangka pendek melalui akomodasi transaksional yang bersifat destruktif (toleransi negatif). *Keempat*, bersifat imparial, dengan melibatkan dan mempertimvannngkan pendapat semua pihak (minoritas terkecil sekalipun) secara inklusif, yang dapat menangkal dikte-dikte diktator mayoritas suara dan tirani minoritas pemodal.<sup>9</sup> Asumsinya adalah dengan mengembalikan

---

<sup>6</sup> Tjahjo Kumolo., *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Jakarta : Expose (PT Mizan Publika), 2015.hlm.154

<sup>7</sup> Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo. *Kepala Daerah Tersangkut Kasus Hukum.*, KOMPAS.com. Rabu, 4 Februari 2015 | 21:11 WIB ,

<sup>8</sup> Dalam sistem demokrasi tidak langsung, sistem perwakilan masih dianggap sebagai satu-satunya cara untuk menjamin agar suara rakyat tidak terlikuidasi oleh suara penguasa.Valina Singka Subekti.,*Dinamika Konsolidasi: Dari Ide Pembaruan Sistem Politik hingga ke Praktek Pemerintahan Demokratis*, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Hlm.185

<sup>9</sup> Yudi Latif., *Revolusi Pancasila*, Jakarta : Mizan,2015. Hlm.164.

proses pemilihan kepala daerah ke DPRD, maka peluang korupsi bisa dicegah atau sekurang-kurangnya bisa dikurangi semaksimal mungkin. Wacana ini mengemuka ke permukaan sebagai respon atas fakta miris yang terjadi pasca pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat di mana banyak kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi dan kemudian terkena OTT KPK. Sistem pemilihan kepala daerah (pemilukada) sekarang ini membuka peluang bagi siapapun untuk menjadi kepala daerah. tetapi resikonya, biaya yang harus dikeluarkan sangat besar sehingga setiap orang yang terpilih seolah berlomba-lomba ingin mengembalikan modal kampanye mereka yang habis. Bahasa kasarnya, kepala daerah ingin balik modal. Untuk itu banyak yang harus dilakukan, antara lain merubah cara pembiayaan partai-partai, menjadi partai dibiayai oleh negara, tetapi diaudit dan diberi syarat-syarat agar dapat menjalankan demokrasi yang mensejahterakan rakyat<sup>10</sup>. Akhirnya, mereka memilih cara instan yaitu menjual sebuah kebijakan yang terbukti melanggar aturan. Sistem ini yang perlu diubah.<sup>11</sup> Dalam konteks ini, membawa kita kepada sebuah kesimpulan bahwa kepala daerah harus dipilih secara tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>12</sup> daripada oleh rakyat secara langsung. Kesimpulan itulah barangkali yang bisa mewakili kekesalan publik atas ulah sebagian petinggi negeri yang tidak pernah jera melakukan tindakan korupsi. Entah sampai kapan korupsi akan berakhir, karena kasus demi kasus terjadi secara berulang-ulang, kita berpikir kasus Operasi Tangkap Tangan (OTT) terhadap kepala daerah yang satu sebagai yang terakhir, ternyata OTT terhadap kepala daerah terus berlangsung seolah-olah kasus terdahulu tidak membuat jera atau takut kepala daerah melakukan korupsi. Hal ini menunjukkan korupsi masih menjadi penyakit yang sampai hari ini masih terasa sulit untuk mengobatinya atau diberantas. Para pelaku korupsi pun seakan tak pernah merasa malu dimana tidak sedikit dari mereka ketika

---

<sup>10</sup> Sarifuddin Sudding., *Perselingkuhan Hukum dan Politik Dalam Negara Demokrasi*, Yogyakarta : Rangkang Education, 2014. Hlm.57

<sup>11</sup> Djohermansyah Djohan., *Op.Cit.* hlm.106

<sup>12</sup> Demokrasi Pancasila menyerukan pembuatan keputusan melalui musyawarah mencapai mufakat. Ini adalah demokrasi yang menghidupkan prinsip-prinsip Pancasila. hal ini mengimplikasikan bahwa hak demokrasi harus selalu diiringi dengan sebuah kesadaran bertanggungjawan terhadap Tuhan Yang Maha Esa menurut keyakinan beraghhama masing-masing, dan menghormati nilai-nilai kemanusiaan ke atas harkat dan martabat manusia, serta memperhatikan penguatan dan pelestarian kesatuan nasional untuk menuju keadilan sosial.A.Kahar Maranjaya., *Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis Dalam Mewujudkan Demokrasi Pancasila Pasca Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana, Jakarta, 2019.hlm.362

mengenakan rompi orange yang menunjukkan sebagai tahanan KPK mereka masih mampu tersenyum dan melambaikan tangan seolah olah tidak bersalah dan berdosa.

Realitas tersebut memberikan sinyal bahwa reformasi semakin tidak mempunyai arah yang jelas, apalagi berpihak kepada rakyat atau mereka yang terpinggirkan/termarginalkan. Reformasi<sup>13</sup> yang diharapkan banyak pihak bisa membawa angin perubahan pada semua lini kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tengah dibajak oleh sebagian elit-elit politik demi kepentingan pribadi atau kroninya. Kenyataan ini, menunjukkan reformasi telah dinodai dengan merajalelanya tindakan koruptif oleh sebagian pejabat di negeri ini. Alhasil, korupsi semakin menggurita bak penyakit akut yang tidak ada penawarnya, meskipun tidak bisa dipungkiri, segala cara sesungguhnya telah diupayakan/ dilakukan oleh pemerintah untuk memberangsanya. Namun demikian, segala jurus jitu juga dipakai oleh oknum yang tidak bertanggung jawab demi keuntungan pribadi dan kroni-kroninya. Pada titik inilah reformasi menyisakan berbagai macam permasalahan besar yang membutuhkan perhatian ekstra dari seluruh komponen bangsa Indonesia. Tampak sekali bahwa masalah kejujuran bagi sebagian pemimpin masih sangat lemah. Kejujuran mendorong terbentuknya pribadi yang kuat dan membangkitkan kesadaran akan hakekat yang hak dan yang bathil.<sup>14</sup>

## **B. Faktor-Faktor Penyebab Kepala Daerah Korupsi**

Kasus korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah masih tergolong tinggi<sup>15</sup>. Hal ini didukung oleh pernyataan Menteri Dalam Negeri, Tjahjo

---

<sup>13</sup> Reformasi Kebijakan Jangka Panjang (5-10 Tahun) yang di sampaikan oleh Tim Studi Pembangunan Hukum, antara lain menyatakan, "Adanya kemauan politik untuk menyempurnakan penegakan hukum melalui penerapan yang konsisten atas prinsip-prinsip umum keadilan yang layak (*algemene beginselen van behoorklijk rechtpraak*) seperti prinsip keadilan (menyelenggarakan keadilan berdasarkan hukum, kebenaran, dan keadilan ; melarang campur tangan oleh pihak di luar otoritas peradilan; pengadilan tiga tingkat), prinsip persidangan yang jujur (terbukka untuk umum: persamaan dihadapan hukum; hak mendapat bantuan hukum; praduga tak bersalah), dan prinsip kepastian hukum (prosedur hukum yang mmenjamin hak dan kkeajiban; putusan yyang bberdasar hukum, kebenaran, dan keadilan). Ali Budiardjo, Nugroho, Reksodiputro kerjasama dengan Mochtar, Karuwin & Komar, *Reformasi Hukum di Indonesia, Hasil Studi Perkembangan Hukum-Proyek Bank Dunia*, Jakarta : CYBERConsult, Cetakan Keempat, 2000.Hlm.163

<sup>14</sup>Jimly Asshique., *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi Perspektif Baru Tentang ' Rule of Law and Rule of Ethics' & Constitutional Law and Constitutional Ethics'*, Jakarta : Sinar Grafika, Edisi Revisi, 2015. Hlm. 164

<sup>15</sup> Korupsi dalam konteks sejarah Indonesia sudah ada jauh sebelum Indonesia merdeka, bahkan beberapa referensi menyatakan korupsi sudah ada sejak jaman kerajaan nusantara melalui *venalty of power*, dimana kedudukan dan kabatan di perjual belikan secara bebas kepada siapa saja yang mampu membayar. Retnowati Y & Utami Y,S., *Jurnal Paradigma* . 2014. hlm. 18

Kumolo menyoroti banyaknya kepala daerah yang tersangkut kasus hukum. Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri, ada 343 kepala daerah yang berperkara hukum baik di kejaksaan, kepolisian, maupun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sebagian besar karena tersangkut masalah pengelolaan keuangan daerah.

Setiap tahun KPK menerbitkan laporan tahunan yang terkait dengan kegiatan KPK dalam pemberantasan korupsi. Berdasarkan data yang diolah dari laporan tahun 2012 sampai dengan tahun 2015 menunjukkan terdapat 71 perkara Tindak Pidana Korupsi (TPK) di instansi pemerintah provinsi, sementara itu di Kabupaten/Kota terdapat 107 perkara TPK<sup>16</sup>. Dari jumlah tersebut, yang menyangkut kasus korupsi kepala daerah baik gubernur, walikota/bupati dan atau wakilnya khusus tahun 2018 tercatat sebagai yang terbanyak kepala daerah terkena OTT. Secara khusus korupsi berdasarkan data KPK, Tindak Pidana Korupsi (TPK) yang dilakukan Kepala Daerah ada 4(empat), yaitu: a).TPK dalam pengadaan barang/jasa yang dibiayai APBN/APBD, sebanyak 14 kasus; b).TPK dalam penyalahgunaan anggaran, sebanyak 22 kasus; c).TPK dalam perijinan sumber daya alam yang tidak sesuai dengan ketentuan, sebanyak 6 kasus.d).TPK Penerimaan suap, sebanyak 24 kasus. Atas dasar data yang menunjukkan tentang banyaknya kepala daerah yang melakukan korupsi dengan berbagai modus dan faktor-faktor penyebab korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah<sup>17</sup>. Dari hasil pengamatan dan penelusuran, di ketahui faktor-faktor penyebab kepala daerah melakukan korupsi antara lain: a).**Monopoli kekuasaan**<sup>18</sup>. Berdasarkan data dari berbagai sumber tentang monopoli kekuasaan di simpulkan bahwa kepala daerah memiliki kekuasaan yang sangat besar dalam pengelolaan keuangan khususnya APBD, perekrutan pejabat daerah, pemberian ijin sumber daya alam, pengadaan barang dan jasa dan pembuatan peraturan kepala daerah, dan adanya dinasti kekuasaan, hal ini

---

<sup>16</sup>Laporan Tahunan KPK,laporan tahun 2012 sampai dengan tahun 2015.

<sup>17</sup>Sebenarnya tahun 1999 pasca lahirnya era rreformasi telah dibentuk Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme, dimana dalam konsederan menimbang huruf c menyebutkan,"bahwa praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar-Penyelenggara Negara melainkan juga antara Penyelenggaraan Negara dan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara,sehingga diperlukan landasan hukum untuk pencegahannya.Lihat konsederan menimbang huruf c UU Nomor 28 Tahun 1999.

<sup>18</sup> Hal ini terkait juga dengan besarnya kewenangan kepala daerah. mereka bisa dengan mudah menjual kebijakannya pada swasta. Jadi, perizinan alih fungsi tanah, pengelolaan hutan, kawasan pertambangan, pemberdayaan laut, bisa menjadi milik swasta karena diberikan kepala daerah dengan imbalan tertentu. Sistem sekarang membuat sulit bagi pemerintah pusat atau siapapun yang mengontrol kebijakan seperti bupati atau walikota. Djohermansyah Djohan.,*Op.Cit.*Hlm.106

menyebabkan kepala daerah melakukan tindak pidana korupsi melalui suap dan gratifikasi, serta jual beli jabatan di lingkungan pemerintah daerah yang dipimpinnya. **b).Diskresi kebijakan.** Berdasarkan data menunjukkan bahwa hak diskresi melekat pada pejabat publik, khususnya kepala daerah, artinya diskresi di lakukan karena tidak semua tercakup dalam peraturan sehingga diperlukan kebijakan untuk memutuskan sesuatu, sehingga apa yang ditarget itu bisa terpenuhi tanpa harus menunggu adanya aturan yang tersedia, masalahnya kemudian diskresi ini dipahami secara sangat luas, padahal diskresi itu sangat terbatas, dia hanya bisa diberi ruangnya ketika tidak ada aturan main dan itu dalam situasi yang sangat mendesak, APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran yang merupakan rencana pelaksanaan Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Dalam pelaksanaannya kepala daerah sering dihadapkan pada kenyataan untuk membiayai suatu kegiatan yang tidak dianggarkan dalam APBD<sup>19</sup>. Hal ini menunjukkan adanya situasi dimana seorang kepala daerah mengeluarkan biaya yang tidak ada dalam APBD, oleh sebab itu kepala daerah mencari celah untuk menciptakan pengeluaran fiktif untuk menutupi biaya tersebut sehingga kepala daerah kerap kali melakukan korupsi untuk kepentingan dinas maupun untuk kepentingan pribadi. Jadi kekuasaan adalah hasil pengaruh yang diinginkan seseorang sehingga dengan begitu dapat suatu konsep kuantitatif karena dapat dihitung pengaruhnya, misalnya beberapa luas wilayah jajahan seseorang dan berapa banyak orang yang dipengaruhinya<sup>20</sup>. Ini sebetulnya efek negatif dari sistem Desentralisasi, di mana kewenangan yang seluas-luasnya sesuai amanah konstitusi yang di berikan kepada daerah otonom. Sementara kematangan daerah dalam memegang kekuasaan yang besar itu kan ga bisa seketika, memerlukan waktu.<sup>21</sup> **c).Lemahnya Pengawasan dan**

---

<sup>19</sup> Aktor-aktor politik kita yang menjadi kepala daerah punya kewenangan besar, tapi kapasitasnya terbatas dan kompetensinya pun kurang. Tambah lagi, integritasnya lemah, komplit kan. Jadi, mereka rawan rapuh dengan ghodaan-godaan korupsi. kalau kami lihat, akarnya adalah kewenangan seluas-luasnya, itu menjadi persoalan. *Ibid*.hlm.107

<sup>20</sup> Inu Kencana Syafie., *Etika Pemerintahan Dari Keseimbangan Good Governnace Dengan Clean Government Sampai Pada State Of The art, Ilmu Pemerintahan Dalam Mengubah Pemerintahan Bidadab Menjadi Pemerintahan Beradab*, Jakarta : PT Rineka Cipta,2001. Hlm.167

<sup>21</sup> Djohermansyah Djohan.*Op.Cit*.hlm.107.

**Akuntabilitas.** Terjadinya kolusi antara Eksekutif dan Legislatif dalam pembuatan kebijakan yang koruptif. Dari beberapa kasus memberi kita informasi bahwa kondisi pada saat ini adanya kolusi antara kepala daerah dengan DPRD terkait dengan kebijakan yang dibuat oleh kepala daerah misalnya dalam pembuatan perda dan perijinan. termasuk lemahnya akuntabilitas serta kurangnya transparansi dalam pengelolaan anggaran, pengelolaan asset dan dalam pengadaan barang dan jasa, sehingga menyebabkan kepala daerah melakukan tindak pidana korupsi. e) **biaya proses pencalonan yang mahal.** Beberapa faktor penyebab kepala daerah melakukan korupsi lainnya antara lain karena biaya pemilukada langsung yang mahal baik yang ditanggung oleh pemerintah maupun yang ditanggung sendiri oleh para calon sendiri, kurangnya kompetensi dalam pengelolaan keuangan daerah, kurang pahamiya terhadap peraturan, dan pemahaman terhadap konsep budaya yang salah. Praktik politik uang<sup>22</sup> dalam proses pemilihan yang melibatkan banyak orang atau perwakilan harus kita akui nyata adanya dan itu sudah berlangsung lama dan melibatkan banyak pihak dan menjadi kusut, sulit diurai masalahnya. Secara normatif, mudah untuk menyatakan bahwa politik uang harus ditolak dalam proses pemilihan umum. Namun nyatanya, dari waktu ke waktu, politik uang semakin meningkat digunakan oleh calon yang berhasrat besar berkuasa. Rumitnya mengatasi masalah ini karena memang politik uang dipersepsikan bukan perbuatan buruk oleh masyarakat.<sup>23</sup> Dari beberapa faktor penyebab korupsi kepala daerah di atas, perlu di lakukan pencegahan dan pengawasan yang efektif yaitu dengan meningkatkan pembinaan terhadap Satuan Pengawas Internal Pemerintahan (SPIP) di pemerintah daerah. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai Pembina SPIP terus melakukan sosialisasi dan pembinaan SPIP, dan melakukan kerjasama dengan aparat penegak hukum dalam pencegahan dan pengawasan tindak pidana korupsi, namun hasilnya belum optimal, sehingga harus di tingkatkan terus di waktu yang akan datang.

---

<sup>22</sup> Masyarakat ada yang melihat politik uang itu biasa. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi pada tahun 2014, diketahui bahwa 71,72 persen masyarakat menganggap politik uang dalam pemilu itu lumrah. Komisi Pemberantasan Korupsi juga menemukan bahwa dana hibah lebih banyak untuk lembaga yang berafiliasi dengan kepala daerah tertentu. Dalam Rambe Kamarul Zaman., *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Jakarta : Expose ((PT Mizan Publika), 2016. Hlm.241

<sup>23</sup> *Ibid.*

### C. Kepala Daerah Yang Terkena OTT KPK.

Tingkat korupsi di Indonesia masih tetap tinggi. Buktinya Komisi Pemberantasan (KPK), telah mengungkap adanya 18 gubernur dan 343 bupati/wali kota yang terjerat kasus korupsi. Hal ini diungkapkan Deputi Pengawasan Internal dan Pengaduan KPK<sup>24</sup>, dalam acara Koordinasi dan Supervisi (Korsup) KPK bertema Desiminasi Praktik Tata Kelola Pemda Berbasis Elektronik di Pemda Provinsi Bengkulu. Acara ini menghadirkan beberapa kepala daerah seperti Surabaya, Bandung, Bogor, dan Sidoarjo yang danggap berhasil menjadi teladan dalam tata kelola daerah berbasis elektronik.

Pada awalnya metamorfosa korupsi dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) golongan rendah. Namun saat ini korupsi juga dilakukan oleh para politisi untuk mempertahankan kekuasaan. Oleh karena itu dengan kekuasaannya para politisi berusaha mencari celah untuk melakukan korupsi<sup>25</sup>. Selain itu korupsi juga dilakukan oleh pelaku usaha yang memang berpikiran serakah. "Awalnya korupsi hadir untuk mempertahankan hidup, dilakukan ASN pangkat rendah. Namun merambah ke pelaku usaha yang bukan untuk bertahan hidup tetapi serakah. Selanjutnya, korupsi dilakukan oleh politisi untuk mempertahankan kekuasaan,". Tindakan korupsi tersebut dengan menggunakan ahli hukum dan keuangan agar perbuatan jahatnya terkesan benar dan tidak melanggar hukum. Saat ini, korupsi di daerah sudah merambah ke pengelolaan keuangan daerah, perizinan yang memicu suap dan gratifikasi, serta pengelolaan pengadaan barang dan jasa bahkan jual beli jabatan pada tingkat Kepala Dinas atau SKPD lainnya. Kondisi ini mengafirmasi fakta bahwa korupsi di daerah lebih banyak disebabkan karena masalah kepentingan politik (ongkos politik yang cukup tinggi)<sup>26</sup> dan rendahnya moral para pejabat terutama pada usaha untuk memperkaya diri sendiri. Tidak akan ada peradaban yang tidak didasarkan atas peri

---

<sup>24</sup> Ranu Wiharja., Deputi Pengawasan Internal dan Pengaduan KPK, dalam acara Koordinasi dan Supervisi (Korsup) KPK bertema Desiminasi Praktik Tata Kelola Pemda Berbasis Elektronik di Pemda Provinsi Bengkulu, pada tanggal 3 Agustus 2016.

<sup>25</sup> Telah jelas bahwa setiap penggunaan kewenangan itu di dalamnya terkandung pertanggungjawaban, namun demikian harus pula dikemukakan tentang cara-cara memperoleh dan menjalankan kewenangan pemerintahan..Ridwan HR., Hukum Adminstrasi Negara, Jakarta : PT Raajagrafindo Persada, 2006. hlm.360

<sup>26</sup> Direktur Eksekutif Indonesia Budget Center Arif Nur Alam pernah mengatakan, bahwa biaya yang dibutuhkan oleh seroang kandidat calon bupati minimal Rp 5 miliar, calon wali kota minimal Rp 10 miliar, dan calon gubernur minimal Rp 20 miliar. Sementara pengeluaran ini tidak sebanding dengan gaji yang mereka terima. Di sisi lain, penyelewengan dilakukan berkaitan dengan kepentingan incumbent untuk maju dalam pemilukada berikutnya.

kehidupan yang keadilan, dan tidak akan ada keadilan jika peradaban dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa tidak berkembang. Oleh karena itu, dalam upaya membangun peradaban bangsa kita yang tinggi dan bermartabat, penting sekali artinya menegakkan keadilan dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.<sup>27</sup> Dibawah ini akan dikemukakan daftar kepala daerah yang tersangkut tindak pidana korupsi atau penyalahgunaan kewenangan sepanjang tahun 2018, karena menurut catatan tahun 2018 merupakan tahun yang paling banyak kepala daerah terkena OTT<sup>28</sup>, sebagai berikut.

No	Nama	Jabatan	Perbuatan Yang dilakukan	Waktu Penangkapan
1.	Abdul Latif	Bupati Kabupaten Hulu Sungai Tengah, Kalimantan Selatan.	terjerat kasus suap terkait dengan Pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah Barabai, Kabupaten Hulu Sungai tengah Tahun Anggaran 2017. Dugaan komitmen fee dalam proyek pembangunan ruang perawatan kelas I, II, VIP, dan Super VIP RSUD Damanhuri, Barabai, tersebut, sebesar 7,5 persen atau senilai Rp 3,6 miliar.	4 Januari 2018.
2.	Taufiqurrahman.	Bupati nonaktif Nganjuk	Telah berstatus tersangka penerima suap, diumumkan kembali sebagai tersangka pada 8 Januari 2018. Dia dijerat dengan pasal tindak pidana pencucian uang. Taufiqurrahman diduga mengalihkan gratifikasi yang diterimanya dari 2013 hingga 2017. KPK menyebut ada transfer pembelian mobil menggunakan nama orang	8 Januari 2018.

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie., *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, Cetakan Ketiga Juli 2014. Hlm.94

<sup>28</sup> Data diolah dan disarikan dari beberapa sumber seperti; Dylan Aprialdo Rachman (Editor): Inggried Dwi Wedhaswary., [Kompas.com](https://nasional.kompas.com/read/2018/12/18/12495661/kaleidoskop-2018-29-kepala-daerah-terjerat-kasus-korupsi?page=all) dengan judul "Kaleidoskop 2018: 29 Kepala Daerah Terjerat Kasus Korupsi", <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/18/12495661/kaleidoskop-2018-29-kepala-daerah-terjerat-kasus-korupsi?page=all>. Artikel ini telah tayang di [Kompas.com](https://nasional.kompas.com/read/2018/12/18/12352721/kaleidoskop-2018-daftar-29-ott-kpk-sepanjang-2018?page=all) dengan judul "Kaleidoskop 2018, Daftar 29 OTT KPK Sepanjang 2018", <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/18/12352721/kaleidoskop-2018-daftar-29-ott-kpk-sepanjang-2018?page=all>. Dari catatan ICW, tahun 2014 dan 2018 tercatat sebagai sejarah kelam. Sebab, banyak kepala daerah yang ditangkap KPK di tahun itu. "Jumlah paling tinggi terjadi pada tahun 2018 dengan 29 kasus (kepala daerah), disusul tahun 2014 dengan 14 kasus (kepala daerah) yang ditangani," sebutnya.



			lain hingga pembelian aset berupa tanah. Taufiq divonis 7 tahun dan denda sebesar Rp 350 juta dalam kasus suap yang menjeratnya	
3.	Rita Widyasari	Bupati Kutai Kartanegara.	KPK kembali menetapkan Bupati nonaktif Kutai Kartanegara Rita Widyasari dan Komisaris PT Media Bangun Bersama, Khairudin sebagai tersangka kasus pencucian uang. KPK menduga keduanya menyamarkan gratifikasi senilai Rp 436 miliar. Untuk perkara penerimaan gratifikasi, Rita divonis 10 tahun penjara dan diwajibkan membayar denda Rp 600 juta subsider 6 bulan kurungan.	16 Januari 2018
4.	Mohammad Yahya Fuad.	Bupati Kebumen	ditetapkan sebagai tersangka setelah diduga menerima suap dan gratifikasi terkait sejumlah proyek yang menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2016. Selain Fuad, KPK juga menetapkan dua orang lainnya sebagai tersangka. Mereka adalah Hojin Anshori dari pihak swasta dan Komisaris PT KAK Khayub Muhammad Lutfi. Menurut KPK, Fuad bersama-sama Hojin menerima suap dan gratifikasi senilai Rp 2,3 miliar. Suap tersebut terkait proyek pengadaan barang dan jasa yang anggarannya diperoleh dari APBD Kabupaten Kebumen.	23 Januari 2018.
5.	Rudy Erawan.	Bupati Halmahera Timur.	ditetapkan sebagai tersangka setelah diduga menerima suap Rp 6,3 miliar dari mantan Kepala Balai Pelaksana Jalan Nasional (BPJN) IX Maluku dan Maluku Utara, Amran HI Mustary. Uang itu terkait proyek infrastruktur di bawah Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan	

			Rakyat tahun 2016. Uang untuk Rudy didapat Amran dari sejumlah kontraktor proyek tersebut, salah satunya Dirut PT Windhu Tunggal Utama, Abdul Khoir.	
6.	Marianus Sae	Bupati Ngada	KPK mengamankan Bupati Ngada Marianus Sae dalam OTT, Ia diduga menerima suap terkait proyek-proyek di Pemerintah Kabupaten Ngada Provinsi Nusa Tenggara Timur Marianus menerima suap dari Dirut PT Sinar 99 Permai Wilhelmus Iwan Ulumbu terkait sejumlah proyek jalan di Kabupaten Ngada. Proyek jalan tersebut senilai Rp 54 miliar. Marianus menjanjikan proyek-proyek jalan tersebut dapat digarap oleh Wilhelmus.	Tanggal 11/2/2018.
7.	Zumi Zola,	Gubernur Jambi	KPK menetapkan Zumi bersama Plt Kepala Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Jambi, Arfan, sebagai tersangka. Zumi dan Arfan diduga menerima suap sekitar Rp 6 miliar. KPK menduga suap yang diterima Zumi digunakan untuk menyuap anggota DPRD Jambi agar hadir dalam pengesahan R-APBD Jambi 2018. Total uang yang diserahkan sekitar Rp 3,4 miliar.	Pada 2 Februari 2018
8.	Nyono Suharli Wihandoko	Bupati Jombang	KPK menangkap Bupati Jombang, Jawa Timur, Nyono Suharli Wihandoko, di Stasiun Balapan, Solo, Jawa Tengah, saat hendak menuju Jombang. Nyono terjerat dalam kasus suap terkait Dinas Kesehatan Kabupaten jombang terkait perizinan dan pengurusan penempatan jabatan di Pemkab Jombang. Ia diduga menerima suap dari Plt Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Jombang Inna Silestyanti sebesar Rp 275 juta. Suap tersebut diduga	(3/2/2018)

			diberikan agar Nyono menetapkan Inne sebagai kepala dinas kesehatan definitif.	
9.	Imas Aryumningsih,	Bupati Subang.	KPK menggelar OTT di Subang, Jawa Barat. Bupati Subang Imas Aryumningsih ikut terjaring dalam OTT waktu itu. Imas diduga telah menerima hadiah atau janji terkait perizinan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Subang sekitar Rp 1,4 miliar. Suap, Mantan Bupati Subang Divonis 6,5 Tahun Penjara Pada waktu itu, KPK menduga Imas memanfaatkan sebagian uang yang diterima untuk kepentingan kampanye. Ia juga diduga menerima fasilitas terkait pencalonannya, seperti pemasangan baliho dan sewa kendaraan Toyota Alphard.	Pada Rabu (14/2/2018)
10.	Mustafa	Bupati Lampung Tengah	KPK menangkap Bupati Lampung Tengah Mustafa. Mustafa diduga memberi arahan kepada jajarannya untuk memberi suap kepada pihak DPRD Lampung Tengah. Suap tersebut untuk memuluskan langkah Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah meminjam dana sebesar Rp 300 miliar kepada salah satu Badan Usaha Milik Negara, PT Sarana Multi Infrastruktur. Komisi Pemberantasan Korupsi menahan Bupati Subang Imas Aryumningsih di Rutan Cabang KPK,. Komisi Pemberantasan Korupsi menahan Bupati Subang Imas Aryumningsih di Rutan Cabang KPK	Kamis (15/2/2018)
11.	Adriatma Dwi Putra dan calon gubernur Sulawesi	Wali Kota Kendari	terjaring dalam OTT KPK, Adriatma dan beberapa pihak diduga menerima hadiah dari swasta terkait pengadaan barang dan jasa tahun 2017-	Rabu (28/2/2018).

	Tenggara (Sultra) Asrun		2018 sekitar Rp 2,8 miliar. Suap itu diduga terkait dengan kepentingan Asrun untuk bertarung dalam Pilkada.	
12.	Mustofa Kamal Pasa	Bupati Mojokerto	KPK menetapkan Mustofa sebagai tersangka dalam dua kasus dugaan korupsi. Pada perkara pertama, Mustofa diduga menerima hadiah atau janji dari dua pejabat di dua perusahaan sebesar Rp 2,7 miliar. Uang tersebut diduga terkait pembangunan menara telekomunikasi di Kabupaten Mojokerto tahun 2015. Pada perkara kedua, Mustofa bersama Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kabupaten Mojokerto Zainal Abidin diduga menerima gratifikasi sekitar Rp 3,7 miliar.	30 April 2018.
13.	Abubakar	Bupati Bandung Barat	KPK menggelar OTT di Kabupaten Bandung Barat pada silam terhadap Bupati Bandung Barat Abubakar. Pada waktu itu KPK mengamankan uang sekitar Rp 435 juta. Ia menjadi tersangka karena diduga meminta uang kepada kepala dinas untuk kepentingan pencalonan istrinya sebagai calon bupati Bandung Barat. Permintaan tersebut disampaikan dalam beberapa kali pertemuan antara Abubakar dengan kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang diadakan pada bulan Januari, Februari, dan Maret 2018.	Selasa (10/4/2018)
14.	Dirwan Mahmud	Bupati Bengkulu Selatan	KPK menggelar OTT di Bengkulu Selatan Dari operasi tersebut, KPK menangkap empat orang. Salah satunya adalah Bupati Bengkulu Selatan Dirwan Mahmud. Pengusaha yang Suap Bupati Bengkulu Selatan Divonis 3,5	pada Selasa (15/5/2018).

			Tahun Penjara Dirwan, istrinya Hendrati dan Kepala Seksi pada Dinas Kesehatan Pemkab Bengkulu Selatan Nursilawati diduga menerima suap dari seorang kontraktor bernama Juhari. Ketiganya diduga menerima suap sebesar Rp 98 juta. Uang tersebut diduga sebagai fee atas proyek di Pemkab Bengkulu Selatan yang akan dikerjakan oleh Juhari.	
15.	Agus Feisal Hidayat	Bupati Buton Selatan	Tim penindakan KPK melakukan OTT di Kabupaten Buton Selatan, Sulawesi Tenggara, Dalam OTT itu, KPK mengamankan Bupati Agus Feisal Hidayat. Dalam kasus ini ia diduga menerima gratifikasi sebesar Rp 409 juta dari kontraktor terkait proyek-proyek pekerjaan di Pemerintah Kabupaten Buton Selatan.	Rabu (23/5/2018).
16.	Tasdi	Bupati Purbalingga	KPK menangkap Bupati Purbalingga Tasdi Ia menjadi tersangka karena diduga menerima gratifikasi Rp 100 juta dari kontraktor pemenang proyek pembangunan Purbalingga Islamic Center tahap 2 tahun 2018. Adapun nilai proyek itu sekitar Rp 22 miliar.	pada Senin (4/6/2018).
17.	Samanhudi Anwar	Wali Kota Blitar	KPK melakukan OTT terhadap kontraktor, swasta dan pejabat dinas di wilayah Kota Blitar dan Kabupaten Tulungagung,. Pada saat itu, tim KPK tidak menemukan Wali Kota Blitar Samanhudi Anwar dan Bupati Tulungagung Syahri Mulyo. Namun, pada akhirnya Samanhudi dan Syahri menyerahkan diri secara terpisah. Samanhudi diduga menerima pemberian dari kontraktor Susilo Prabowo melalui pihak swasta bernama Bambang Purnomo sekitar Rp	Rabu (6/6/2018)

			1,5 miliar terkait ijon proyek-proyek pembangunan sekolah lanjutan pertama di Blitar dengan nilai kontrak Rp 23 miliar.	
18.	Syahri Mulyo	Bupati Tulungagung	OTT KPK di wilayah Tulungagung berkaitan dengan Kota Blitar. Tim KPK yang berada di Tulungagung juga sempat tak menemukan Syahri Mulyo. Hingga pada akhirnya ia menyerahkan diri ke KPK. Syahri diduga menerima hadiah atau janji sebesar Rp 1 miliar dari Susilo melalui pihak swasta Agung Prayitno terkait fee proyek-proyek pembangunan infrastruktur peningkatan jalan pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Tulungagung.	9 Juni 2018 menyerahkan diri.
19.	Irwandi Yusuf ,	Gubernur Aceh	Irwandi terindikasi menerima suap dari Ahmadi sebesar Rp 500 juta bagian dari Rp 1,5 miliar terkait fee ijon proyek-proyek pembangunan infrastruktur yang bersumber dari Dana Otonomi Khusus Aceh Tahun 2018. Dalam pengembangan kasusnya, Irwandi juga terjerat dalam kasus dugaan penerimaan gratifikasi terkait pembangunan Dermaga Sabang yang dibiayai oleh APBN 2006-2011. Total dugaan gratifikasi yang diterima adalah sebesar Rp 32 miliar.	Selasa (3/7/2018)
20.	Ahmadi.	Bupati Bener Meriah	Ahmadi terindikasi memberi suap kepada Irwandi sebesar Rp 500 juta bagian dari Rp 1,5 miliar terkait fee ijon proyek-proyek pembangunan infrastruktur yang bersumber dari Dana Otonomi Khusus Aceh Tahun 2018. KPK resmi menahan Wali Kota Blitar di Rutan Polres Jakarta Pusat sesuai menyerahkan diri terkait kasus dugaan suap	pada Selasa (3/7/2018) silam.

			sebesar Rp 1,5 miliar atas proyek pembangunan sekolah lanjutan pertama senilai Rp 23 miliar. Wali Kota Blitar Muhammad Samanhudi Anwar mengenakan rompi tahanan sesuai menjalani pemeriksaan di gedung KPK Jakarta. KPK resmi menahan Wali Kota Blitar di Rutan Polres Jakarta Pusat sesuai menyerahkan diri terkait kasus dugaan suap sebesar Rp 1,5 miliar atas proyek pembangunan sekolah lanjutan pertama senilai Rp 23 miliar.	
21.	Pangonal Harahap	Bupati Labuhanbatu	KPK menggelar OTT dan mengamankan Bupati Labuhanbatu Pangonal Harahap. Pangonal diduga menerima suap terkait proyek-proyek di lingkungan Labuhanbatu tahun anggaran 2018. KPK Dalam Dugaan Penerimaan Lain dalam Kasus Suap Bupati Labuhanbatu Bukti transaksi sebesar Rp 576 juta diduga merupakan bagian dari pemenuhan dari permintaan Pangonal sekitar Rp 3 miliar dari pengusaha bernama Effendy Sahputra	Selasa (17/7/2018),
22	Zainudin Hasan	Bupati Lampung Selatan	KPK menangkap Zainudin dan pejabat Dinas PUPR diduga menerima hadiah atau janji sebesar Rp 600 juta dari pemilik CV 9 Naga, Gilang Ramadhan, yang meminta ditunjuk sebagai pelaksana proyek infrastruktur di Lampung Selatan. Dalam pengembangan kasusnya, ia pun juga diduga melakukan tindak pidana pencucian uang dengan menyamarkan hasil korupsinya ke dalam bentuk aset-aset atas nama pribadi, keluarga atau pihak lainnya. Dugaan penerimaan dana itu bersumber dari proyek-proyek Dinas PUPR	pada Jumat (27/7/2018).

			Kabupaten Lampung Selatan sekitar Rp 57 miliar. Diduga persentase fee proyek sekitar 15 sampai 17 persen.	
23.	Setiyono	Wali Kota Pasuruan	Wali Kota Setiyono terjaring dalam OTT KPK Ia ditetapkan sebagai tersangka karena diduga menerima suap dari pengusaha Muhammad Baqir. Dugaan suap itu terkait proyek belanja modal gedung dan bangunan pengembangan pusat layanan usaha terpadu pada Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Pemkot Pasuruan. Menurut KPK, pada 7 September 2018, setelah Baqir menjadi pemenang lelang proyek, ia menyerahkan uang sekitar Rp 115 juta kepada Setiyono melalui perantara.	pada Kamis (4/10/2018).
24.	Setiyono	Wali Kota Pasuruan	KPK melakukan OTT terhadap Wali Kota Setiyono. Setiyono ditetapkan sebagai tersangka karena diduga menerima suap dari pengusaha Muhammad Baqir. Dugaan suap itu terkait proyek belanja modal gedung dan bangunan pengembangan pusat layanan usaha terpadu pada Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Pemkot Pasuruan. Pada 7 September 2018, setelah Baqir ditetapkan sebagai pemenang lelang proyek, Baqir menyerahkan uang Rp 115 juta kepada Setiyono melalui pihak perantara.	pada Kamis (4/10/2018)
25.	Rendra Kresna	Bupati Malang	KPK menetapkan Rendra sebagai tersangka dalam dua kasus dugaan tindak pidana korupsi. Dalam perkara pertama, Rendra selaku Bupati Malang periode 2010-2015 diduga menerima suap terkait penyediaan sarana penunjang peningkatan mutu pendidikan pada Dinas Pendidikan Kabupaten	Terkena OTT selasa 16 Oktober 2018.



			Malang tahun anggaran 2011. Fakta Dugaan Suap Bupati Malang Non-aktif Rendra Kresna, Dokumen Semasa Menjabat Disita hingga Penelusuran DAK Rendra diduga menerima suap sebesar Rp 3,4 miliar. Pada perkara kedua, Rendra bersama seorang swasta bernama Eryk Armando Talia diduga menerima gratifikasi sekitar Rp 3,55 miliar.	
26.	Neneng Hassanah Yasin	Bupati Bekasi	KPK melakukan OTT terhadap Bupati Bekasi Neneng Hassanah Yasin. Baca juga: KPK Sebut Bupati Bekasi Telah Serahkan Uang dengan Total Rp 4,9 Miliar Neneng bersama empat pejabat dinas di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bekasi menjadi tersangka karena diduga dijanjikan menerima suap sekitar Rp 13 miliar dari pengembang Lippo Group. Uang itu diduga terkait proses perizinan proyek pembangunan Meikarta di Cikarang, Kabupaten Bekasi.	Hari Senin (15/10/2018),
27.	Sunjaya Purwadisastra	Bupati Cirebon	Sunjaya Purwadisastra ditangkap oleh KPK Sunjaya menjadi tersangka karena diduga menerima hadiah atau janji terkait mutasi jabatan, proyek, dan perizinan di Kabupaten Cirebon. Ia diduga menerima uang sekitar Rp 100 juta dari Sekretaris Dinas PUPR Kabupaten Cirebon Gatot Rachmanto. KPK Diduga, pemberian itu merupakan fee atas penetapan Gatot sebagai Sekretaris Dinas PUPR Kabupaten Cirebon. Sunjaya juga diduga menerima pemberian lain sebesar Rp 125 juta melalui ajudan dan sekretarisnya dari pejabat-pejabat di lingkungan Kabupaten Cirebon. Sunjaya juga diduga menerima fee	pada Rabu (24/10/2018).

			dengan nilai total Rp 6,425 miliar. Fee tersebut diduga tersimpan dalam rekening atas nama orang lain yang berada dalam penguasaan Sunjaya.	
28.	Bharat Remigo Yolando Berutu.	Bupati Pakpak	Bupati Pakpak Bharat Remigo Yolando Berutu ditangkap oleh KPK pada Minggu (18/11/2018). Bharat Remigo ditetapkan sebagai tersangka karena diduga menerima suap sekitar Rp 550 juta dari para kontraktor yang mengerjakan proyek pada Dinas Pekerjaan Umum.	
29.	Ahmad Marzuki	Bupati Jepara	Ahmad Marzuki ditetapkan sebagai tersangka Ia diduga menyuap hakim pada Pengadilan Negeri Semarang, Lasito sebesar Rp 700 juta. Diduga uang itu untuk memengaruhi putusan gugatan praperadilan yang diajukan Ahmad atas penetapan dirinya sebagai tersangka oleh Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah di PN Semarang tahun 2017.	pada Kamis (6/12/2018).
30.	Irvan Rivano Muchtar	Bupati Cianjur	KPK menangkap Bupati Cianjur Irvan Rivano Muchtar di rumah dinasnya Irvan bersama tiga tersangka lainnya diduga meminta, menerima, atau memotong dana alokasi khusus (DAK) pendidikan Kabupaten Cianjur sekitar 14,5 persen dari total Rp 46,8 miliar.	pada Rabu (12/12/2018).

Berdasarkan data dan fakta sebagaimana di atas, menunjukkan ada sejumlah alasan mengapa korupsi begitu marak dilakukan terutama oleh para pejabat daerah. Merajalelanya praktik korupsi di daerah karena tingginya ongkos politik yang harus ditanggung oleh para kandidat secara pribadi yang maju dalam pemilukada.<sup>29</sup> Apabila salah satu di antara mereka

<sup>29</sup>Politik butuh biaya tinggi. Sudah menjadi rahasia umum bahwa peserta pemilu harus menyiapkan dana tak sedikit untuk maju menjadi kepala daerah, anggota legislatif, ataupun presiden. Kementerian Dalam Negeri menyebutkan, calon bupati atau wali kota butuh dana Rp 20 hingga Rp 100 miliar untuk

menang atau pada akhirnya dilantik menjadi kepala daerah maka kondisi ini rentan dengan penyelewengan atau penyalahgunaan wewenang. Di sini kepala daerah terpilih mencari-cari cara bagaimana untuk mengembalikan modal yang telah dikeluarkan pada saat proses pencalonan. Sudah saatnya pengisian jabatan publik dibiayai oleh publik dengan partisipasi masyarakat dalam ikut menanggung biaya rentetan proses pemilihan.<sup>30</sup> Penyalahgunaan wewenang dalam konteks ini adalah seperti penggunaan APBD untuk kegiatan-kegiatan yang menyimpang dari program yang sebenarnya harus dijalankan.<sup>31</sup> Korupsi kepala daerah disebabkan karena rendahnya pengawasan dari masyarakat. Kontrol yang kurang dari masyarakat menyebabkan pejabat daerah (kepala daerah) bisa seenaknya sendiri melakukan tindakan korupsi terlebih mereka merasa telah mengeluarkan ongkos politik yang teramat besar. Adanya transparansi dan control yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.<sup>32</sup>

#### **D. Penutup**

Biaya atau ongkos politik seorang untuk menjadi kepala daerah tidaklah murah. Karena itu tidak sedikit yang kemudian terjerat kasus korupsi dalam memenuhi kebutuhan ongkos politik mereka. Hal itu karena mereka melakukannya dengan perbuatan atau cara-cara yang melawan hukum. Pernyataan ini menunjukkan beberapa kasus yang ditangani KPK menemukan fakta bahwa biaya politik memang tidaklah murah. Tak hanya untuk kampanye, biaya tersebut meliputi pembayaran saksi hingga mahar politik kepada partai pengusung walau hal ini susah dibuktikan. Di sisi lain,

---

memenangi Pilkada. Contohnya, pada Pilkada DKI Jakarta 2012, pasangan Fauzi Bowo dan Nara mengeluarkan dana kampanye sebesar Rp 62,6 miliar. Sementara, pasangan Joko Widodo dan Basuki Tjahaja Purnama mengeluarkan dana Rp 16,1 miliar. Angka itu naik signifikan pada Pilkada DKI 2017. Pasangan Anies Baswedan dan Sandiaga Uno menghabiskan dana kampanye sebesar Rp 85,4 miliar. Sedangkan pasangan Basuki Tjahaja Purnama dan Djarot Saiful Hidayat sebesar Rp 82,6 miliar. Ambaranie Nadia Kemala Movanita., "Mahalnya Ongkos Politik." KOMPAS.com.

<sup>30</sup> A. Kahar Maranjaya., *Op.Cit.* hlm

<sup>31</sup> Indonesia Corruption Watch ( ICW) mencatat bahwa dalam pelaksanaan pilkada selama tahun 2010, dijumpai ada sekitar 504 kasus pilkada terkait penyalahgunaan wewenang dan jabatan.

<sup>32</sup> Jimly Assiddiqie., *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: diterbiyykan atas Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.2004. Hlm,129

pihak pejabat daerah/kepala daerah yang memiliki kewenangan atau yang memiliki keterkaitan dengan kepala daerah atau pihak berwenang mengharapkan adanya pemberian "upah" melalui proyek-proyek pemerintahan daerah meskipun bukan menjadi haknya untuk menerima imbalan tersebut. Terkait faktor kebiasaan, koruptor tidak memandang besaran nominal yang diterimanya, hal ini tampak jelas dari nominal yang diterima oleh kepala daerah yang terkena operasi tangkap tangan KPK sebagaimana daftar di atas. Kita tetap menaruh harapan, agar dimasa datang penyelenggaraan pemerintahan di daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi benar-benar dapat dilaksanakan sesuai dengan prinsip atau asas pemerintahan yang layak, yang terbebas dari perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme. *Wallahualam bissawab.*

#### DAFTAR PUSTAKA

- A.Kahar Maranjaya., *Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis Dalam Mewujudkan Demokrasi Pancasila Pasca Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana, Jakarta, 2019.
- Ali Budiardjo, Nugroho, Reksodiputro kerjasama dengan Mochtar, Karuwin & Komar, *Reformasi Hukum di Indonesia, Hasil Studi Perkembangan Hukum-Proyek Bank Dunia*, Jakarta : CYBERConsult, Cetakan Keempat, 2000.
- Djohermansyah Djohan., *Menata Pilkada (Kumpulan Wawancara)*, Jakarta : Yayasan Bhakti Otonomi Daerah, 2015. Hlm.106
- Fariz Fachryan, Peneliti Pusat Kajian Anti Korupsi (PUKAT) Universitas Gajah Mada (UGM), *Harian*
- Inu Kencana Syafii., *Etika Pemerintahan Dari Keseimbangan Good Governnance Dengan Clean Government Sampai Pada State Of The art, Ilmu Pemerintahan Dalam Mengubah Pemerintahan Biadab Menjadi Pemerintahan Beradab*, Jakarta : PT Rineka Cipta, 2001.
- Jimly Asshiddiqie., *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, Cetakan Ketiga Juli 2014.
- Jimly Asshiqie., *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi Perspektif Baru Tentang ' Rule of Law and Rule of Ethics' & Constitutional Law and Constitutional Ethics'*, Jakarta : Sinar Grafika, Edisi Revisi, 2015.
- Jimly Assiddiqie., *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: diterbitkan atas Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dengan Pusat

- Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.2004.
- Kaleidoskop 2018: 29 Kepala Daerah Terjerat Kasus Korupsi", <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/18/12495661/kaleidoskop-2018-29-kepala-daerah-terjerat-kasus-korupsi?page=all>.
- Korupsi Proyek Hambalang, kasus korupsi proyek pembangunan Pusat Pendidikan, Pelatihan, dan Sarana Olah Raga Nasional (P3SON) di Hambalang, kerugian negara mencapai Rp.706 miliar.Posted By: Bekasimedia,22 Maret 2019.
- Laporan Tahunan KPK,laporan tahun 2012 sampai dengan tahun 2015.
- Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo. *Kepala Daerah Tersangkut Kasus Hukum.*, KOMPAS.com. Rabu, 4 Februari 2015 | 21:11 WIB ,
- Rambe Kamarul Zaman.,*Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*,Jakarta : Expose ((PT Mizan Publika), 2016.
- Ranu Wiharja.,Deputi Pengawasan Internal dan Pengaduan KPK, dalam acara Koordinasi dan Supervisi (Korsup) KPK bertema Desiminasi Praktik Tata Kelola Pemda Berbasis Elektronik di Pemda Provinsi Bengkulu, pada tanggal 3 Agustus 2016.
- Retnowati Y & Utami Y,S., Jurnal Paradigma . 2014.
- Ridwan HR., Hukum Adminstrasi Negara, Jakarta : PT Raajagrafindo Persada, 2006. hlm.360
- Santoso., *Kemandirian Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Daalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia.* Jurnal Yustisia, 1 (3), 2012. Retrieved from <http://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/viewFile/10078/8992>.
- Sarifuddin Sudding., *Perselingkuhan Hukum dan Politik Dalam Negara Demokrasi*, Yogyakarta : Rangkang Education, 2014.
- Tjahjo Kumolo., *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Jakarta : Expose (PT Mizan Publika), 2015.
- Valina Singka Subekti.,*Dinamika Konsolidasi: Dari Ide Pembaruan Sistem Politik hingga ke Praktek Pemerintahan Demokratis*, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Yudi Latif., *Revolusi Pancasila*,Jakarta : Mizan,2015.

**PENGAKUAN BERSALAH TERDAKWA  
DALAM KONSEP *PLEA BARGAINING* SEBAGAI PENYEMPURNA  
PEMBUKTIAN PIDANA DAN PEROLEHAN KEYAKINAN HAKIM  
(*BEYOND REASONABLE DOUBT*)**

Dr. Aby Maulana, SH. MH.

### **A. Pendahuluan**

Di satu sisi, pengakuan bersalah dalam “Jalur Khusus” dalam RUU KUHAP dapat dikatakan sebagai konsep yang hampir serupa dengan sistem *Plea Bargaining* yang cukup berkembang pada peradilan pidana di negara-negara *common law*, khususnya Amerika Serikat. Pengertian *Plea Bargaining* dalam *Black’s Law Dictionary* adalah: “A negotiated agreement between a prosecutors and a criminal defendant whereby the defendant pleads guilty to lesser offense or to one of multiple charges in exchange for some concession by the prosecutor, more lenient sentence or dismissal of the other charges.”<sup>1</sup> (Terjemahan: suatu kesepakatan perundingan antara penuntut umum dan terdakwa dimana terdakwa mengaku bersalah atas tindak pidana tertentu atau atas lebih dari satu tuntutan dengan imbalan dari penuntut umum, untuk menuntut hukuman ringan atau membebaskan dari tuntutan atas tindak pidana lainnya). Timothy Lynch menyatakan pandangannya tentang *Plea Bargaining*, bahwa: “*Plea Bargaining consists of an agreement (formal or informal) between the defendant and the prosecutor. The prosecutor typically agrees to a reduced prison sentence in return for the defendant’s waiver of his constitutional right against non self incrimination and his right to trial.*”<sup>2</sup> (Terjemahan: *Plea Bargaining* terdiri dari kesepakatan (formal maupun informal) antara terdakwa dan jaksa. Jaksa Penuntut umum biasanya setuju dengan mengurangi hukuman penjara yang dalam hal ini mengesampingkan hak konstitusional *non self incrimination* dan hak untuk diadili dari terdakwa).

Dengan demikian, dalam mekanisme *plea bargaining*, apabila telah terjadi kesepakatan antara penuntut umum dengan tersangka/terdakwa, maka akan dapat mengesampingkan hak terdakwa atas *non self in crimenation* dan berimplikasi adanya pemberhentian proses peradilan selanjutnya. Menurut Carolyn E. Demarest, terdapat hal yang menguntungkan bagi

---

<sup>1</sup> Black’s Law Dictionary With Pronunciations, Sixth Edition (Boston: St. Paul. Minn West Group, 1990), hlm.1152.

<sup>2</sup> Timothy Lynch, *The Case Against Plea Bargaining* (Cato Institute Project on Criminal Justice, 2003), hlm. 1.

Penuntut Umum maupun Terdakwa dalam mekanisme *Plea Bargaining*: "Mekanisme *Plea bargain* diyakini membawa keuntungan, baik untuk terdakwa maupun untuk masyarakat. Keuntungan bagi terdakwa adalah dirinya bersama penuntut umum bisa menegosiasikan hukuman yang pantas baginya. Masyarakat diuntungkan karena mekanisme ini akan menghemat biaya pemeriksaan di pengadilan, dimana terdakwa mengakui perbuatannya dan tetap akan mendapatkan hukuman. Meskipun hukuman yang diberikan rata-rata lebih sedikit dari apa yang akan diputus hakim jika melalui proses pengadilan konvensional, namun disisi lain mekanisme ini dapat memberikan efek terhadap proses peradilan pidana karena penuntut umum mempunyai waktu lebih banyak dan bisa menangani lebih banyak perkara."<sup>3</sup>

John Wesley Hall, Jr. memberikan pemaparan bahwa *Plea Bargaining* dilakukan dalam rangka menyelesaikan perkara pidana tanpa melalui peradilan, bahwa dalam *Plea Bargaining* bukanlah suatu negosiasi yang direkayasa melainkan harus mengutamakan kejujuran atas fakta-fakta yang terjadi: *If the nature and circumstances of the case warrant it, defense counsel should explore the possibility that the case can be diverted from the criminal process. Prosecutors also have such a duty in the exercise of their prosecutorial discretion. Both sides to plea discussions have a duty of openness and candor, and a prosecutor or defense counsel "should not knowingly make false statements concerning the evidence in the course of plea discussions with" opposing counsel.* (Jika sifat dan keadaan dari kasus tersebut menjamin itu, penuntut umum harus mengeksplorasi kemungkinan bahwa kasus tersebut dapat dialihkan dari proses pidana. Jaksa juga memiliki sebuah tugas dalam menjalankan kebijaksanaan penuntutan mereka. Kedua belah pihak untuk diskusi pembelaan memiliki kewajiban keterbukaan dan keterusterangan, dan penuntut umum tidak boleh secara sadar membuat pernyataan palsu mengenai bukti dalam proses diskusi pembelaan dengan penasehat hukum lawan).<sup>4</sup>

Praktek *plea bargaining* menjadi pilihan yang tidak dapat dihindarkan, ketika peradilan pidana mengalami penumpukan perkara yang harus segera ditangani, sehingga penyelesaian dengan melakukan negosiasi untuk

---

<sup>3</sup> Carolyn E. Damarest dikutip dalam Dimas Prasidi, *Plea-Bargaining: Sebuah Jalan Permisif bagi Keadilan*, diakses dari [www.google.com](http://www.google.com) pada 3 Juli 2013.

<sup>4</sup> John Wesley Hall, Jr. *Professional Responsibility in Criminal Defence Practice* (Thomson West: 1996), hlm. 631-632.

mendapat kesepakatan pengakuan dari terdakwa, perlu dilakukan untuk memangkas peradilan pidana yang seharusnya dilakukan dengan prosedur yang lengkap. Dalam pembahasan *Policy Roundtable* OECD di Cina tentang *plea bargaining* menyimpulkan: *“Negotiated settlements or plea agreements can be regarded as contracts in which each side agrees to give up some entitlements it would have if the case went to a full trial or through a full administrative procedure ending with a formal decision. the competition authority gives up the right to seek or impose higher penalties; the defendant gives up certain protections that a more formal process and trial would provide, as well as the possibility of an acquittal - and both sides agree on a sanction or proposed sanction”*.<sup>5</sup> (Perundingan penyelesaian perkara atau kesepakatan dengan pengakuan dapat dianggap sebagai kesepakatan di mana masing-masing pihak setuju untuk menyerahkan sebagian hak itu jika kasus itu ke pengadilan atau melalui peradilan pidana yang berakhir dengan putusan pengadilan. Pengakuan sukarela sebagai penyerahan hak untuk keadilan atau dapat juga diberikan hukuman yang lebih tinggi, terdakwa yang mengakui kesalahannya mendapat perlindungan tertentu secara resmi dan pengadilan akan memberikan, kemungkinan vonis bebas - dan menyetujui sanksi sebagaimana kesepakatan yang diusulkan oleh kedua belah pihak). Asher Flynn dan Kate Fitz-Gibbon mengemukakan tentang hal yang menguntungkan apabila *plea bargaining* dilakukan, baik dalam hal pengeluaran biaya pengadilan, bahkan juga mengurangi hambatan-hambatan yang dihadapi dalam proses penuntan: *“Plea bargaining refers to the discussions that occur between the prosecution and defence counsel regarding an accused person’s likely plea, and the possible negotiation of the charge(s), case facts, and/or the Crown’s sentencing submission. The primary aim of these discussions is to arrive at a consensual agreement, according to which the accused pleads guilty. Plea deals are generally made for utilitarian and emotion-based reasons: they save resource and financial expenditure, reduce court backlogs and prosecutorial workloads, and spare accused persons and victims from prolonged and often emotionally charged proceedings”*.<sup>6</sup>(Pengakuan bersalah mengacu pada diskusi yang terjadi antara penuntut dan pembela mengenai pengakuan seorang terdakwa, dan kemungkinan negosiasi atas bukti, fakta-fakta kasus, dan / atau penyepakatan putusan. Tujuan utama dari diskusi ini adalah untuk sampai pada kesepakatan bersama, yang menurut terdakwa mengaku

---

<sup>5</sup> OECD, *Policy Roundtables Plea Bargaining/Settlement on Cartel Case*, 2006, hlm. 9.

<sup>6</sup> Asher Flynn dan Kate Fitz-Gibbon, *Bargaining with Defensive Homicide Examining Victoria’s Secretive Plea Bargaining System Post-Law Reform* (Melbourne University Law Review, 2011) hlm. 911



bersalah. Pengakuan bersalah umumnya dibuat untuk alasan kemanfaatan dan berdasarkan alasan-alasan: mereka menghemat sumber daya dan pengeluaran keuangan, mengurangi backlog pengadilan dan beban kerja kejaksaan, dan terdakwa korban berpeluang terhindar dari proses yang berkepanjangan dan penuh emosional).

Menurut hemat penulis, pengakuan bersalah dalam “Jalur Khusus”, memiliki proses yang berbeda dari *plea bargaining*, dimana pengakuan bersalah terdakwa tidaklah diawali dengan adanya negosiasi antara tersangka/terdakwa dengan penuntut umum, melainkan pengakuan tersebut dapat dinyatakan sah ketika diucapkan secara sukarela beberapa saat setelah dakwaan dibacakan oleh penuntut umum. Pengakuan bersalah pada “Jalur Khusus” ini tidaklah menggunakan negosiasi sebagai dorongan dari penuntut umum untuk memaksa tersangka/terdakwa untuk mengakui kesalahannya, yang sebaliknya berlaku dalam *plea bargaining*. McConville dan Mirsky’s memberi analisis tentang *plea bargaining*: “*the guilty plea system transforms criminal justice from one which seeks to determine whether the state has reliably sustained its burden of proof to another which seeks to determine whether the defendant, irrespective of guilt or innocence, is able to resist the pressure to plead guilty*”.<sup>7</sup>(Sistem pengakuan bersalah mengubah peradilan pidana dari yang berusaha untuk menentukan apakah negara telah andal mengemban beban pembuktian secara berkelanjutan, yang berusaha guna menentukan apakah terdakwa, terlepas dari bersalah atau tidak, serta mampu menahan tekanan untuk mengaku bersalah).

Dalam konteks pengakuan bersalah dalam “Jalur Khusus”, perlindungan hak dari tersangka/terdakwa tetap mendapat perlindungan, dimana seorang tersangka/terdakwa diberikan kesempatan untuk melakukan pembelaan semaksimal mungkin, yang dilengkapi hak untuk diam dan hak ingkar, sehingga tidak memposisikan tersangka/terdakwa sebagai orang yang sudah pasti bersalah. “Pengakuan bersalah” secara luas diartikan sebagai sebuah pernyataan bersalah dari seorang tersangka maupun terdakwa. Konsep pengakuan bersalah banyak dianut di negara-negara yang menganut sistem hukum *common law*. Prinsipnya pengaturan mengenai pengakuan bersalah ini dapat dikategorikan sebagai sebuah upaya agar sebuah perkara tidak perlu diajukan kemuka pengadilan untuk diselesaikan. Konsep Pengakuan bersalah dapat juga disebut sebagai sebuah

---

<sup>7</sup> Mike McConville and Chester L Mirsky, *Jury Trials and Plea Bargaining: A True History* (Portland: Hart Publishing, 2005) vi

*Alternative Dispute* sering berkaitan dengan upaya penyelesaian diluar sidang dan penggunaanya juga didasari oleh alasan alasan tertentu. Pengakuan bersalah digunakan sebagai sarana untuk mewedahi tersangka dan terdakwa yang mengakui perbuatannya dan mengaku bersalah, sehingga tidak diperlukan lagi proses peradilan yang tentunya memakan waktu dan biaya. Faktor lain yang menjadi pertimbangan seorang tersangka atau terdakwa melakukan pengakuan bersalah adalah menghindari persidangan dikarenakan untuk menjaga nama baiknya sendiri maupun pihak yang ia wakili (korporasi)<sup>8</sup>.

Amerika Serikat merupakan salah satu negara yang menganut sistem *Plea bargaining*. Sistem *Plea bargaining* dianut di Amerika Serikat atas dasar pemikiran untuk mengefektifkan kinerja hakim dan pengadilan dalam menangani banyaknya perkara yang masuk. Seorang Hakim di AS bernama McSpadden menjelaskan bahwa penumpukan kasus di kota metropolitan ( kota besar ) tidak dapat dihindari, sehingga diperlukan sarana *Plea Bargaining* untuk mencegah keluarnya biaya dan waktu yang dikeluarkan lebih banyak<sup>9</sup>. Penerapan *plea bargaining* sangat dipengaruhi oleh para aparat penegak hukumnya. *Plea bargaining* menuntut Jaksa, Pengacara dan Hakim untuk maksimal memanfaatkan sistem ini. Dimungkinkan dalam penerapannya adalah terjadi kondisi dimana seorang jaksa memang ingin segera menyelesaikan kasusnya sehingga ia membuat tersangka atau terdakwa “mengaku” dengan memberikan tekanan tekanan tertentu, begitupula dengan pengacara si tersangka atau terdakwa yang memang tidak ingin membela kasus kliennya sehingga lebih menginginkan perkara tersebut diselesaikan melalui *Plea Bargaining*, dan juga dimungkinkan terjadinya ketidakpedulian hakim terhadap kasus tersebut.<sup>10</sup>

Penyelesaian sengketa melalui *Plea Bargaining* penerapannya masih mengalami banyak pro dan kontra meskipun secara matematis terbukti mampu mengurangi jumlah perkara yang masuk dan ditangani oleh pengadilan. Permasalahan lainnya adalah pengakuan yang dibuat oleh

---

<sup>8</sup>Arsul Sani, *Disgorgement of Profits” Bagi Korporasi Penyuaap*, dikutip dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4af7905853711/disgorgement-of-profits> pada 10 Desember 2018.

<sup>9</sup>Michael Mcspadden, *The Plea:Interviews*, dikutip dari <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/plea/interviews/mcspadden.html>, diakses pada 10 Desember 2018.

<sup>10</sup>Tom Bawden, *Analysis : the Natwest Three Plea Bargain*, *Times Online*, 28 November 2007, diunduh dari : <http://business.timesonline.co.uk/tol/business/law/article2964329.ece>, diakses pada 10 Desember 2010.

tersangka atau terdakwa bukanlah dikarenakan mengakui perbuatan yang ia lakukan dan bersalah telah melakukannya. Penerapan *plea bargaining* pada tindak pidana tertentu juga dianggap mampu memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat<sup>11</sup>. Salah satu contohnya adalah penerapan *plea bargaining* dalam tindak pidana korupsi di Nigeria. Pemberian hukuman didasari kepada kuatnya bukti terhadap pelaku dan kebutuhan masyarakat untuk dilindungi dari pelaku di masa depan. Jadi kesimpulannya dalam menentukan sebuah hukuman yang didasari oleh *Plea bargaining* harus terdapat kemampuan dari aparat untuk memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat. Penuntut umum harus dapat mengajukan tuntutan yang adil sesuai dengan perbuatan yang dilakukan, serta Hakim juga berperan penting dalam menjatuhkan putusan guna menjamin ditegakkannya keadilan. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, bahwa kedudukan pengakuan bersalah pada peradilan pidana khususnya diatur dalam RUU KUHAP telah membawa tuntutan perubahan dan pembaruan dalam peradilan pidana, yang terpenting adalah tentang bagaimana hakim menilai pengakuan bersalah sebagai dasar mendapatkan keyakinan untuk menjatuhkan putusan. Dengan arti, bahwa dengan pengakuan bersalah dari seorang terdakwa, secara substansial dapat menentukan bersalah atau tidak bersalahnya seseorang.

Hakim sebagai pemegang tampuk jabatan yang diberi kewenangan mengadili, berada pada posisi yang sangat menentukan. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) sebagai landasan dan falsafah negara menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum.<sup>12</sup>Indonesia sebagai negara hukum mempunyai tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Dalam penjabaran selanjutnya, pada setiap negara hukum mempunyai ciri-ciri: (1) Jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia; (2) Kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; (3) Legalitas dalam arti hukum, yaitu bahwa baik pemerintah/negara maupun warga negara dalam

---

<sup>11</sup>Yekini Abubakri Olakulehin, *The Practice of Plea Bargaining and its effect on the anti corruption crusade in Nigeria*, dikutip dari [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1279003](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1279003), diakses pada 10 Desember 2018.

<sup>12</sup>Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

bertindak harus berdasar atas melalui hukum.<sup>13</sup> Dalam negara hukum, salah satu unsur yang utama yakni mempunyai kekuasaan kehakiman yang mandiri atau merdeka untuk menyelenggarakan peradilan, guna mewujudkan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan. Suatu negara disebut sebagai negara hukum yang demokratis bilamana memiliki kekuasaan kehakiman yang tidak saja merdeka, tetapi juga memiliki akuntabilitas sehingga dapat menjalankan peradilan yang bersih, dipercaya oleh masyarakat dan menjadi kekuasaan kehakiman yang berwibawa.<sup>14</sup> Keberadaan kekuasaan kehakiman di dalam suatu negara hukum juga dikemukakan oleh Purwoto Gandasubrata, mantan Ketua Mahkamah Agung kedelapan, periode 1992-1994 yang dengan sangat tegas mengemukakan bahwa: "konsekuensi sebagai negara hukum, maka merupakan suatu *conditio sine qua non* manakala di negara kita harus ada suatu kekuasaan kehakiman atau badan peradilan yang merdeka dan berwibawa yang mampu menegakkan wibawa hukum, pengayoman hukum, kepastian/keadilan hukum, apabila terjadi pelanggaran atau sengketa hukum di dalam masyarakat".<sup>15</sup> Mengenai Kekuasaan Kehakiman, secara mendasar telah dijelaskan pada Pasal 24 UUD NRI 1945, yang menyatakan: (1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan Pasal di atas, ada beberapa hal penting berkenaan dengan Kekuasaan Kehakiman, yaitu sebagai berikut: Kesatu, kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka dalam menjalankan peradilan; Kedua, tujuan dari penyelenggaraan kekuasaan kehakiman adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan; dan Ketiga, pelaksanaan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya, serta Mahkamah Konstitusi. Berkenaan dengan kemandirian

---

<sup>13</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 46.

<sup>14</sup>Bambang Widjojanto, *Negara Hukum, Kekuasaan Kehakiman: Upaya Membangun Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman* makalah pada Pelatihan HAM dan Jejaring Komisi Yudisial Republik Indonesia (Jakarta: 2010), hlm. 3.

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

dan kebebasan kehakiman, Sudikno Mertokusumo menyatakan: “kemandirian dan kebebasan lembaga peradilan atau pengadilan merupakan syarat dan kondisi agar asas negara hukum dapat terlaksana sepenuhnya. Ini berarti bahwa lembaga peradilan mandiri manakala para pelaku lembaga itu juga mandiri serta berorientasi pada rasa dan suara keadilan tidak pada kekuasaan atau tekanan.”<sup>16</sup> Hakim sebagai pejabat peradilan negara yang berwewenang untuk menerima, memeriksa, dan memutus perkara yang dihadapkan kepadanya. Pada, hakikatnya, tugas hakim untuk mengadili mengandung dua pengertian, yakni menegakkan keadilan dan menegakkan hukum.<sup>17</sup> Oleh karena itu, hakim dalam menjalankan tugasnya diberikan kebebasan dan kemandirian yang dijamin oleh undang-undang. Hal ini sangatlah penting, dengan tujuan untuk menciptakan penegakan hukum yang berkeadilan serta menjamin hak-hak asasi manusia. Menurut Gerhard Robbes secara kontekstual ada 3 (tiga) esensi yang terkandung dalam kebebasan hakim dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman, yaitu: (1) Hakim hanya tunduk pada hukum dan keadilan (2) Tidak seorang pun termasuk pemerintah dapat mempengaruhi atau mengarahkan putusan yang akan dijatuhkan oleh hakim, dan (3) Tidak boleh ada konsekuensi terhadap pribadi hakim dalam menjalankan tugas dan fungsi yudisialnya.<sup>18</sup>

Kebebasan hakim dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara merupakan mahkota bagi hakim dan harus tetap dikawal dan dihormati oleh semua pihak yang dapat mengintervensi hakim dalam menjalankan tugasnya. Hakim dalam menjatuhkan putusan, harus mempertimbangkan banyak hal, baik itu yang berkaitan dengan perkara yang sedang diperiksa, tingkat perbuatan dan kesalahan yang dilakukan pelaku, sampai kepentingan pihak korban maupun keluarganya serta mempertimbangkan pula rasa keadilan masyarakat. Kebebasan hakim juga terkandung dalam Keputusan Presiden No. 17 Tahun 1994 tentang Repelita Ke-16 bidang hukum, yang menegaskan: “Dalam rangka mendukung kekuasaan kehakiman dalam penyelenggaraan peradilan yang berkualitas dan bertanggung jawab,...mendorong para hakim agar dalam mengambil keputusan perkara, disamping senantiasa harus berdasarkan pada hukum

---

<sup>16</sup>Sudikno Mertokusumo dalam Antonius Sudirman, *Hati Nurani Hakim dan Putusannya* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), hlm. 78.

<sup>17</sup>*Ibid*, hlm. 51.

<sup>18</sup>Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim, Dalam Perspektif Hukum Progresif* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 104.

yang berlaku juga berdasarkan atas keyakinan yang seadil-adilnya dan sejujurnya dengan mengingat akan kebebasan yang dimilikinya dalam memeriksa dan memutus perkara.”<sup>19</sup>

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa, para hakim mempunyai diskresi bebas, perasaannya tentang apa yang benar dan apa yang salah merupakan pengarahannya sesungguhnya untuk mencapai keadilan.<sup>20</sup> Dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka, hal ini akan mendukung kinerja hakim dalam memutus perkara yang dihadapkan kepadanya memutus perkara yang dihadapkan kepadanya. Kode Etik Profesi Hakim Pasal 4, mengatur bahwa: “Hakim dalam persidangan harus memperhatikan asas-asas peradilan dengan tujuan, agar putusan dijatuhkan secara obyektif tanpa dicemari oleh kepentingan pribadi atau pihaklain dengan menjunjung tinggi prinsip.Selain itu, hakim juga tidak dibenarkan menunjukkan sikap memihak atau bersimpati ataupun antipati kepada pihak-pihak yang berperkara, baik dalam ucapan maupun tingkahlaku”.

Kebebasan dan kemandirian hakim bukanlah kebebasan tanpa batas. Namun terdapat Kode Etik Profesi Hakim yang harus dijadikan pedoman bagi hakim dalam menjalankan tugasnya. Oleh karena itu, untuk menciptakan penegakan hukum yang berkeadilan maka hakim diharuskan mempunyai sifat-sifat, yaitu :

1. Kartika, yaitu memiliki sifat percaya dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.
2. Cakra, yaitu sifat mampu memusnahkan segala kebathilan, kezaliman dan ketidakadilan.
3. Candra, yaitu memiliki sifat bijaksana dan berwibawa.
4. Sari, yaitu berbudi luhur dan berkelakuan tidak tercela.
5. Tirta, yaitu sifat jujur.

Selain sifat-sifat “Panca Dharma Hakim” di atas, selain itu kebebasan hakim sebagai penegak hukum haruslah dikaitkan dengan :

1. Akuntabilitas
2. Integritas moral dan etika
3. Transparansi
4. Pengawasan (kontrol)

---

<sup>19</sup>Antonius Sudirman, *Op.Cit.*, hlm. 52.

<sup>20</sup>*Ibid*, hlm. 74.

### 5. Profesionalisme dan impartialitas<sup>21</sup>

Tugas terpenting seorang hakim yaitu menjatuhkan putusan terhadap kasus yang diterima dan diperiksanya. Putusan hakim akan terasa begitu dihargai dan mempunyai nilai kewibawaan, jika putusan tersebut merefleksikan rasa keadilan hukum masyarakat dan juga merupakan sarana bagi masyarakat pencari keadilan untuk mendapat kebenaran dan keadilan.<sup>22</sup> Maka, dalam putusannya hakim harus mempertimbangkan segala aspek yang bersifat yuridis, sosiologis dan filosofis, sehingga keadilan yang ingin dicapai dapat terwujud, dan dipertanggungjawabkan dalam putusan hakim yang berkeadilan dan berorientasi pada keadilan hukum (*legal justice*), keadilan masyarakat (*social justice*), dan keadilan moral (*moral justice*).<sup>23</sup>

Berangkat dari pentingnya kekuasaan kehakiman dan kedudukan hakim, maka jelas bahwa, hakim dalam kesatuan peradilan pidana tidak juga dapat dilepaskan dari berbagai subsistem yang lain, baik dengan kepolisian, kejaksaan dan juga lembaga pemasyarakatan, ditambah lagi dengan subsistem advokat. Menurut hemat penulis, seiring adanya pembaruan dalam RUU KUHAP, seluruh subsistem dimaksud juga diharuskan untuk bersinergi dan menguatkan satu sama lain, yakni guna menciptakan peradilan yang berkeadilan, berkemanfaatan dan berkepastian hukum. Dalam konteks dapat dijadikannya pengakuan bersalah sebagai dasar keyakinan hakim memutus, hal ini juga tidak dapat dilepaskan dari bagaimana sistem pembuktian yang dianut peradilan pidana Indonesia.

### **B. Sistem Pembuktian *Negatief Wettelijk* dalam Peradilan Pidana Indonesia**

Pembuktian adalah bagian yang penting dalam kesatuan sistem peradilan pidana, karena pembuktian sangat substansial dalam bagaimana Negara melalui penuntut umum dan hakim memperoleh keyakinan dalam menentukan salah atau tidak bersalahnya seorang terdakwa atas tindak pidana yang dituduhkan kepadanya. Secara umum, kata “pembuktian” berasal dari kata “bukti” yang berarti suatu hal (peristiwa dan sebagainya) yang cukup untuk memperlihatkan kebenaran suatu hal (peristiwa tersebut).

---

<sup>21</sup>Paulus E. Lotulung, *Kebebasan Hakim dalam Sistem Penegakan Hukum*, disampaikan pada Seminar Pengembangan Hukum Nasional, BPHN dan Dep. Kehakiman dan HAM RI, 2003.

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

<sup>23</sup>Ahmad Rifai, *Op. Cit.*, hlm. 3.

Dengan perkataan lain, pembuktian adalah perbuatan membuktikan. Lilik Mulyadi, mengemukakan bahwa, “membuktikan sama dengan memberi (memperlihatkan) bukti, melakukan sesuatu sebagai kebenaran, melaksanakan, menandakan, menyaksikan dan meyakinkan”<sup>24</sup>. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pembuktian adalah suatu proses, cara, perbuatan membuktikan, usaha menunjukkan benar atau salahnya si terdakwa dalam sidang pengadilan<sup>25</sup>. Selanjutnya, M. Yahya Harahap, mengemukakan bahwa: “Pembuktian adalah ketentuan-ketentuan yang berisi penggarisan dan pedoman tentang cara-cara yang dibenarkan undang-undang membuktikan kesalahan yang didakwakan kepada terdakwa. Pembuktian juga merupakan ketentuan yang mengatur alat-alat bukti yang dibenarkan undang-undang dan mengatur mengenai alat bukti yang boleh digunakan hakim guna membuktikan kesalahan terdakwa. Pengadilan tidak boleh sesuka hati dan semena-mena membuktikan kesalahan terdakwa”<sup>26</sup>.

Proses pembuktian dilakukan sejak tahap penyelidikan, penyidikan, dan sampai pada pemeriksaan dan pembuktian di pengadilan. Secara konkrit, pembuktian ini dimaksudkan untuk meyakinkan hakim dalam menjatuhkan putusan atas suatu perkara. Menurut hemat penulis, proses pembuktian dalam mencapai kebenaran materiil (*materieele waarheid*) perlu didukung dengan integritas dan kehati-hatian, karena memutus perkara hingga mendekati keadilan sangatlah sulit. Bahkan ada adagium “*non punishment is principles, punishment is exception*”. Dapat diketahui bahwa baik yang diatur dalam HIR, KUHAP maupun RUU KUHAP, secara prinsip menganut sistem pembuktian berdasarkan undang-undang negative (*negatief wettelijk*). Dalam Pasal 294 HIR, disebutkan bahwa: “Tidak akan dijatuhkan hukuman kepada seorang pun jika hakim tidak yakin kesalahan terdakwa dengan upaya bukti menurut undang-undang bahwa benar telah terjadi perbuatan pidana dan bahwa tertuduhlah yang salah melakukan perbuatan itu.”

Selanjutnya, bunyi Pasal 183 KUHAP yakni: “Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah

---

<sup>24</sup>Lilik Mulyadi, *Asas PembalikanBeban Pembuktian Terhadap Tindak Pidana Korupsi dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia Pasca Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi 2003* (Bandung: Alumni, 2007), hlm. 84.

<sup>25</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2005), hlm. 172.

<sup>26</sup>M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali, Op.Cit.*, hlm. 252.



melakukannya". Sedangkan dalam Pasal 174 RUU KUHP: "Hakim dilarang menjatuhkan pidana kepada terdakwa, kecuali apabila hakim memperoleh keyakinan dengan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti yang sah bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan terdakwalah yang bersalah melakukannya".

Dari beberapa rumusan di atas, dapat diketahui terdapat persamaan dan perbedaan. Persamaannya adalah, hakim diharuskan mendasarkan keyakinan dari alat bukti yang sah secara limitatif ditentukan menurut undang-undang, sehingga dapat dipersamakan sebagai keyakinan hakim berdasar undang-undang secara negatif (*negative wettelijk*). Hal yang membedakan, HIR dengan KUHP dan RUU KUHP, adalah, bahwa dalam KUHP dan RUU KUHP telah menyebutkan "sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah". Dengan demikian, untuk menentukan salah atau tidaknya seseorang terdakwa, harus: (a) Kesalahannya terbukti dengan sekurang-kurangnya "dua alat bukti yang sah", (b) dan atas keterbuktian sekurang-kurangnya "dua alat bukti yang sah", "memperoleh keyakinan" bahwa tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwalah yang bersalah melakukannya. Sehingga aturan yang telah dicantumkan dalam KUHP dan RUU KUHP tersebut menjadi relevan dengan tujuan mewujudkan tegaknya keadilan dan kepastian hukum, guna mendukung "tegaknya kebenaran sejati" dalam proses pembuktian peradilan pidana. Menurut M. Yahya Harahap: "menurut pengalaman dan pengamatan, baik masa HIR maupun setelah KUHP berlaku, penghayatan penerapan sistem pembuktian menurut undang-undang secara negatif sebagaimana dirumuskan pada Pasal 183 KUHP, pada umumnya sudah mendekati makna dan tujuan sistem pembuktian itu sendiri, tanpa mengurangi segala macam keluhan, pergunjingan dan kenyataan yang dijumpai. Keluhan dan kenyataan ini timbul disebabkan masih terdapat kekurang sadaran sementara aparat penegak hukum yang menitikberatkan penilaian salah tidaknya seorang terdakwa, berdasar keyakinan hakim"<sup>27</sup>

Dengan demikian, hemat penulis, apa yang menjadi kekhawatiran adanya kelemahan bagi hakim memperoleh keyakinan, seharusnya dapat terjawab ketika sudah terdapat minimal dua alat bukti yang secara limitatif telah terpenuhi, bukan berarti mengartikan hanya terpenuhinya pembuktian secara positif belaka, tetapi dengan adanya dua alat bukti tersebut hakim

---

<sup>27</sup>M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali, Op.Cit.*, hlm. 281.

dapat menemukan keyakinan untuk memutus. Hal serupa juga dikemukakan oleh Wirjono Prodjodikoro bahwa: “sistem pembuktian berdasarkan undang-undang secara negative (*negative wettelijk*) sebaiknya dipertahankan berdasarkan 2 (dua) alasan, pertama memang sudah selayaknya harus ada keyakinan hakim tentang kesalahan terdakwa untuk dapat menjatuhkan suatu hukuman pidana, janganlah hakim terpaksa memidana orang sedangkan hakim tidak yakin atas kesalahan terdakwa. Kedua ialah berfaedah jika ada aturan yang mengikat hakim dalam menyusun keyakinannya, agar ada patokan-patokan tertentu yang harus dianut oleh hakim dalam melakukan peradilan”<sup>28</sup>.

Selanjutnya, M. Yahya Harahap, menambahkan bahwa: “pada hakikatnya Pasal 183 berisi penegasan sistem pembuktian menurut undang-undang secara negatif. Tidak dibenarkan menghukum seorang terdakwa yang kesalahannya tidak terbukti secara sah menurut undang-undang. Keterbuktian itu harus digabung dan didukung oleh keyakinan hakim. Namun kami percaya sistem pembuktian ini dalam praktek penegakan hukum, lebih cenderung pada pendekatan sistem pembuktian menurut undang-undang secara positif. Sedang mengenai keyakinan hakim hanya bersifat “unsur pelengkap” atau *complimentary* dan lebih berwarna sebagai unsure formal dalam model putusan. Unsur keyakinan hakim dalam praktek, dapat dikesampingkan apabila keyakinan itu tidak dilandasi oleh pembuktian yang cukup. Sekalipun hakim yakin dengan se yakin-yakinnya akan kesalahan terdakwa, keyakinan itu dapat dianggap tidak mempunyai nilai, jika tidak dibarengi dengan pembuktian yang cukup”.<sup>29</sup> Selain itu, pembuktian pada peradilan pidana mengharuskan dipertahankannya prinsip batas minimum pembuktian, dengan perkataan lain, asas minimum pembuktian ialah suatu prinsip yang harus dipedomani dalam menilai cukup atau tidaknya alat bukti membuktikan salah atau tidaknya terdakwa. Makna “sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah”, dapat dipadankan bahwa, satu alat bukti saja tidaklah cukup<sup>30</sup>. Yang menjadi alat bukti yang sah, sudah pasti yang dimaksud dengan alat bukti sesuai Pasal 184 KUHP.

---

<sup>28</sup>Wirjono Prodjodikoro dikutip dalam Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 257.

<sup>29</sup>*Ibid*, hlm. 282.

<sup>30</sup>Contoh kasus yang dibatalkan karena tidak cukup bukti: (1) Putusan MA Tanggal 27 Juni 1983 No. 185 K/Pid/1982 yang membatalkan Putusan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, karena kesalahan terdakwa hanya didasarkan pada suatu “petunjuk” yakni pengakuan terdakwa di luar sidang, (2) Putusan Tanggal 17 April 1978 No. 18/K/Kr/1977, yang hanya mendasarkan kesalahan terdakwa semata-mata dari satu keterangan saksi, padahal keterangan terdakwa mungkir, (3) Putusan Tanggal 8

### **C. *Beyond Reasonable Doubt* sebagai Tujuan Pembuktian dan Dasar Hakim Memutus Perkara**

Pada dasarnya pembuktian dilakukan dalam usaha mencapai derajat keadilan dan kepastian hukum yang setinggi-tingginya dalam putusan hakim. Pembuktian dilakukan untuk memutus perkara terbukti atau tidak sesuai dengan apa yang telah didakwakan oleh Jaksa Penuntut Umum. Ada dua syarat untuk mencapai suatu hasil pembuktian agar dapat menjatuhkan pidana. Kedua syarat ini saling berhubungan dan tidak terpisahkan. *Pertama*, hakim harus menggunakan minimal dua alat bukti yang sah. Dua alat bukti ini tidak harus berbeda jenisnya. Jadi bisa saja terdiri dari dua alat bukti yang sama, misalnya keterangan dua orang saksi. *Kedua* ialah hakim memperoleh keyakinan. Keyakinan hakim ini harus dibentuk atas fakta-fakta yang didapat dari alat-alat bukti yang disebutkan pada syarat pertama, yang telah ditentukan oleh KUHAP. Keyakinan hakim masuk ke dalam ruang lingkup kegiatan pembuktian apabila kegiatan pembuktian tidak dipandang hanya untuk membuktikan saja tetapi untuk mencapai tujuan akhir penyelesaian perkara pidana yaitu menarik amar putusan oleh hakim.

Adami Chazawi menjelaskan ada tiga keyakinan hakim yang sifatnya mutlak, bertingkat dan tidak dapat dipisahkan:

1. Keyakinan bahwa telah terjadi tindak pidana sesuai dengan dakwaan Jaksa Penuntut Umum (JPU). Dalam praktiknya di pengadilan, disebutkan bahwa tindak pidana yang didakwakan oleh JPU terbukti secara sah dan meyakinkan. Yang dimaksud dengan sah adalah memenuhi syarat menggunakan dua alat bukti atau lebih. Namun keyakinan mengenai terbuktinya tindak pidana belum cukup untuk menjatuhkan pidana terhadap terdakwa.
2. Keyakinan bahwa benar terdakwa yang melakukan tindak pidana. Hakim harus memperoleh keyakinan bahwa benar terdakwa yang melakukan tindak pidana yang didakwakan Jaksa Penuntut Umum kepadanya. Keyakinan ini pun belum cukup untuk menjatuhkan pidana pada terdakwa.

---

September 1983 Reg. No. 932 K/Pid/1982, karena saksi tidak pernah didengar keterangannya disertai tidak adanya *Visum Et Repertum*, (4) Putusan Tanggal 15 Agustus 1983 Reg. No. 298 K/Pid/1982, karena tidak ada keterangan saksi di bawah sumpah, serta tidak ada alat bukti lain yang dapat membuktikan kesalahan terdakwa.

3. Keyakinan bahwa tindak pidana yang dilakukan oleh terdakwa memang dapat dipersalahkan kepadanya. Ada dua hal yang dapat membuat seorang terdakwa tidak dipidana yaitu ada alasan pembenar dan pemaaf pada dirinya. Jika tidak ditemukan dua alasan ini pada diri terdakwa, hakim dapat memperoleh keyakinan bahwa terdakwa dapat dipersalahkan atas tindakan yang dilakukannya dan dapat dijatuhkan pidana. Apabila hakim tidak memperoleh keyakinan pada tingkat ini, berarti hakim tidak yakin terdakwa dapat dipersalahkan atas tindak pidana yang dilakukannya. Maka pidana tidak akan dijatuhkan melainkan menjatuhkan pelepasan dari segala tuntutan hukum.<sup>31</sup>

Hakim dalam mencapai keyakinan hakim tanpa keraguan sedikitpun atas terbukti secara sah dan meyakinkan (*beyond reasonable doubt*) memiliki beberapa patokan yang mendasarinya. M. Yahya Harahap<sup>32</sup>menjelaskan dalam bukunya, bahwa:

1. Terbukti secara sah dan meyakinkan, dapat dipadankan bahwa kesalahan terdakwa terbukti berdasarkan alat bukti, dengan demikian yakin sepenuhnya bahwa tidak diragukan lagi sebagai pelakunya.
  - a. Terbuktinya kesalahan terdakwa berdasar alat bukti, oleh hukum dinyatakan: Keterbuktian kesalahan yang beralasan (*reasonable*) atau Ketidakraguan yang beralasan. Sebaliknya, tidak terbukti berdasar alat bukti, oleh hukum dinyatakan:
    - (1) Keterbuktian tanpa dasar (*unfounded*);
    - (2) Keterbuktian berdasar spekulasi (*speculative*);
    - (3) Keterbuktian berdasar asumsi (*assumptions*);
    - (4) Keterbuktian berdasarkan imajinasi (*imaginary*).Oleh karena itu, Keraguan disebabkan tidak ada atau tidak cukup bukti disebut Keraguan yang beralasan (*reasonable doubt*), karena:
    - (1) kesalahan yang didakawakan tidak terbukti;

---

<sup>31</sup>Adami Chazawi, *Pembuktian Tindak Pidana Korupsi* (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 30-31.

<sup>32</sup>M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali, Op.Cit.*, hlm. 339-343.

- (2) tidak ada alasan untuk Meyakinkan Kesalahan terdakwa;
- (3) sehingga tidak ada landasan yang kuat untuk Meletakkan Keyakinan Yang Kukuh untuk membuktikan kesalahan.
- b. Jadi, standar Terbukti Secara Sah dan Meyakinkan harus ditegakkan berdasar Pembuktian (*based on evidence*) yang mampu:
  - (1) mewujudkan Kepastian (*certainty*) kesalahan terdakwa;
  - (2) dari Kepastian itu beralasan Meletakkan Keyakinan Yang Kukuh (*firmly convinces*) atas kesalahan terdakwa.
- c. Standar Keraguan yang beralasan (*reasonable doubt*) harus ditegakkan berdasar Pembuktian (*based on evidence*):
  - (1) tidak ada atau tidak cukup bukti, sehingga kesalahan terdakwa diragukan;
  - (2) oleh karena itu, Tidak Beralasan untuk meyakini secara Pasti terdakwa bersalah.
2. Tuntutan standar Terbukti Secara Sah dan Meyakinkan dalam Sistem Peradilan Pidana bertujuan:
  - a. Jangan sampai Dipidana orang yang Tidak bersalah;
  - b. Jangan sampai Dibebaskan orang yang Bersalah.
3. Berdasarkan alat bukti limitatif<sup>33</sup>, Pasal 184 KUHP, menyebutkan:
  - a. Keterangan Saksi;
  - b. Surat;
  - c. Keterangan Terdakwa;
  - d. Keterangan Ahli;
  - e. Petunjuk.
4. Berdasarkan alat bukti yang sah menurut hukum:
  - a. Memenuhi syarat formal dan materiil;
  - b. Penerapan kedua syarat ini, bersifat kumulatif:
    - (1) Tidak terpenuhi syarat Formal, meskipun terpenuhi syarat Materiil, dianggap Tidak Memenuhi syarat;

---

<sup>33</sup>Apabila dikaitkan dengan Alat Bukti pada Pasal 175 RUU KUHP: (a.) barang bukti; (b.) surat-surat; (c.) bukti elektronik; (d.) keterangan seorang ahli; (e.) keterangan seorang saksi; (f.) keterangan terdakwa; dan (g.) pengamatan hakim.

- (2) Sebaliknya, terpenuhi syarat Materiil, tapi tidak terpenuhi syarat Formal, tidak memenuhi syarat menjadi Alat Bukti Yang Sah menurut hukum.
- c. Alat bukti yang tidak memnuhi syarat Formal dan Materiil secara kumulatif; tidak memiliki kekuatan pembuktian untuk membuktikan kesalahan terdakwa.
  - d. Mencari syarat Formal dan Materiil setiap alat bukti, dapat Ditemukan dalam pasal alat bukti yang bersangkutan;
  - e. Oleh karena itu, kekuatan pembuktian, bukan tergantung pada kuantitas, tetapi kualitas.
5. Mencapai batas minimal pembuktian (*legal limit of evidence*)<sup>34</sup>
- a. Pasal 183 KUHAP, menentukan batas minimal pembuktian sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah. Jadi untuk dapat membuktikan kesalahan terdakwa sesuai standar Terbukti Secara Sah dan Meyakinkan, mesti didukung paling tidak 2 (dua) alat bukti;
  - b. Harus minimal dua (2) alat bukti, karena:
    1. Tidak ada satupun dari alat bukti yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna, Mengikat dan Memaksa;
    2. Masing-masing alat bukti hanya memiliki Nilai Kekuatan Pembuktian Bebas (*vrij bewijskracht*).
    3. Oleh karena itu, tidak ada satupun dari alat bukti yang mampu berdiri sendiri, dan harus dibantu dan ditopang alat bukti yang lain.
6. Standar batas minimal pembuktian tidak boleh kurang dari 2 (dua)
- a. Hanya alat bukti yang mencapai batas minimal yang memiliki Nilai Kekuatan Pembuktian untuk membuktikan kesalahan terdakwa;
  - b. Batas ini tidak boleh dikurangi;
  - c. Pelanggaran atas batas itu, dengan sendirinya diartikan menyampingkan *beyond reasonable doubt*, dan;

---

<sup>34</sup>Batas minimal pembuktian juga diatur dalam Pasal 174 RUU KUHAP: "Hakim dilarang menjatuhkan pidana kepada terdakwa, kecuali apabila hakim memperoleh keyakinan dengan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti yang sah bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan terdakwalah yang bersalah melakukannya".

- d. Pidana yang dijatuhkan hakim akan “sewenang-wenang”.
- 7. Prinsip penerapan nilai kekuatan pembuktian yang bersifat bebas.

Meskipun kesalahan telah terbukti berdasar: alat bukti yang sah memenuhi syarat Formal dan Materil, serta memenuhi Batas minimal pembuktian. Nilai kekuatan yang melekat pada alat bukti tersebut: tidak sempurna, tidak mengikat, tidak final dan tidak memaksa, karena nilai kekuatannya bersifat bebas. Dengan demikian hakim tidak mutlak terpaksa dan mesti menerima kebenaran yang terkandung di dalamnya, dengan perkataan lain, hakim bebas untuk menolak atau menerimanya. Hakim harus berdasarkan pada pertimbangan hukum dan etika dalam menerima kebenaran dari alat bukti.

- 8. Acuan penerapan tingkat standar kesalahan terdakwa berdasarkan bukti yang tidak meragukan.
  - a. Jika tidak ada bukti sama sekali, maka tidak ada kesalahan terdakwa yang dapat dipastikan. Berarti, keraguan atas kesalahan terdakwa sempurna beralasan atau murni beralasan. Dengan demikian, terdakwa harus dibebaskan.
  - b. Jika ada bukti tapi tidak mencapai batas minimal, maka kesalahan terdakwa belum pasti. Sehingga, kondisi ini menyebabkan masih terdapat keraguan akan kepastian kesalahan, terdakwa harus dibebaskan.
  - c. Jika batas minimal pembuktian terpenuhi, tetapi mengandung cacat materiil, seperti keterangan palsu, keterangan bohong, keterangan tidak jelas sumbernya, dokumen palsu, hubungan dengan alat bukti lain lemah, atau bahkan berdiri sendiri-sendiri, dalam keadaan seperti ini, keterbuktian kesalahan terdakwa hanya sampai tingkat 50-60%, sehingga hakim bebas untuk menerima atau menolak, namun kurang beralasan untuk meletakkan keyakinan atas pembuktian itu.

Berdasarkan beberapa hal yang menjadi patokan di atas, menurut hemat penulis, dalam mencapai *beyond reasonable doubt*, seorang hakim tidak hanya dipengaruhi oleh alat bukti saja, karena alat bukti yang secara limitatif ditentukan dalam KUHAP maupun RUU KUHAP, secara prinsip memiliki

nilai pembuktian bersifat bebas, dengan demikian hakim boleh menerima ataupun menolak. Tetapi untuk mendekati kebenaran dalam menentukan salah atau tidak bersalahnya seseorang, hakim harus dan wajib untuk mematuhi aturan batas minimal pembuktian, yang dengan sekurangnya dua alat bukti selanjutnya hakim dapat mempertimbangkan keyakinannya atas suatu kebenaran yang ada dibalik alat bukti yang diajukan. Keyakinan hakim tetap memegang peranan penting dalam menentukan salah tidaknya terdakwa. Akan tetapi keyakinan hakim “dibatasi”.<sup>35</sup> Memang pada akhirnya keputusan terbukti atau tidak terbuktinya dakwaan yang didakwakan terhadap terdakwa ditentukan oleh hakim tapi dalam memberikan putusannya hakim dituntut untuk menguraikan alasan-alasan apa yang mendasari keyakinannya atas kesalahan terdakwa, dan alasan itu harus “reasonable”, yakni berdasarkan alasan yang dapat diterima.<sup>36</sup> Arti diterima disini hakim dituntut untuk menguraikan alasan-alasan yang logis dan masuk akal dikaitkan dengan keyakinannya menilai dan menggunakan alat bukti yang dipertimbangkan olehnya.

#### **D. Penilaian “Pengakuan Bersalah” Sebagai Alat Bukti Yang Sah dan Menyempurnakan**

Pada dasarnya kedudukan pengakuan bersalah tidak dapat dilepaskan dari proses pembuktian. Dalam hal ini, proses pembuktian dalam peradilan pidana adalah bagian penting dalam rangka memperoleh kebenaran materiil akan peristiwa yang terjadi dan memberi keyakinan kepada hakim tentang kejadian tersebut sehingga hakim dapat memberikan putusan yang adil. Pembuktian dapat diartikan sebagai ketentuan-ketentuan yang berisi penggarisan dan pedoman tentang cara-cara yang dibenarkan undang-undang, membuktikan kesalahan yang didakwakan kepada terdakwa.<sup>37</sup> Sehingga dalam pembuktian, hakim hanya menggunakan alat bukti yang sah sebagaimana diatur dalam undang-undang, dan tidak dibenarkan membuktikan kesalahan terdakwa dengan tanpa alasan yuridis dan berdasar keadilan. Alat bukti yang sah dalam peradilan pidana dan perdata di Indonesia, pertama kali diatur secara limitatif dalam *Herzien Inlandsch Reglement* (HIR). Salah satunya adalah diaturnya alat bukti

---

<sup>35</sup>M.Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP* (Jakarta: Pustaka Kartini, 1993) hlm 256.

<sup>36</sup>*Ibid*

<sup>37</sup>Syaiful Bakhri, *Hukum Pembuktian Dalam Praktik Peradilan Pidana* (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 27.



“Pengakuan”. Berdasarkan sejarah, sebelum Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) diberlakukan, alat bukti pengakuan diberlakukan dalam proses peradilan pidana maupun perdata sebagaimana ditentukan dalam HIR.

Pengakuan dapat diberikan di muka hakim di persidangan atau di luar persidangan. Pengakuan di muka hakim di persidangan merupakan keterangan sepihak, baik tertulis maupun lisan yang tegas dan dinyatakan oleh salah satu pihak dalam perkara persidangan, yang membenarkan baik seluruhnya atau sebagian dari suatu peristiwa, hak atau hubungan hukum yang diajukan lawannya, yang mengakibatkan pemeriksaan oleh hakim tidak perlu lagi.<sup>38</sup> Pengakuan di muka hakim di persidangan memberikan suatu bukti yang sempurna terhadap yang melakukannya, baik secara pribadi maupun diwakilkan secara khusus.<sup>39</sup> Hal ini sejalan dengan Schoeten dan Load Enggens yang berpendapat bahwa: “pengakuan sebagai alat bukti merupakan hal yang tepat, karena suatu pengakuan di muka hakim bersifat suatu pernyataan oleh salah satu pihak yang berperkara dalam proses persidangan. Pengakuan merupakan pernyataan kehendak (*wisverlaring*) dari salah satu pihak yang berperkara. Dengan demikian semua pernyataan yang bersifat pengakuan di muka hakim merupakan suatu perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dan setiap perlawanan hukum itu merupakan suatu hal yang bersifat menentukan secara mutlak (*berchikkings handeling*).”<sup>40</sup>

Subekti melanjutkan, bahwa: Pengakuan dalam pembuktian peradilan perdata, pada dasarnya lebih mengutamakan kebenaran formil, sehingga apabila seseorang telah mengakui di muka pengadilan atas dalil yang diajukan oleh lawan, maka hakim tidak perlu lagi melakukan pemeriksaan dan pembuktian lebih lanjut. Pengakuan dalam konteks ini merupakan bukti mengikat dan sempurna, sehingga hakim harus mengabdikan segala tuntutan atas gugatan yang didasarkan dalil-dalil tersebut.<sup>41</sup>

Sedangkan pengakuan yang diakui dalam pembuktian peradilan pidana sebagaimana diatur dalam HIR, dapat diperoleh pada saat proses pemeriksaan dengan sistem inquisitoir dan berorientasi pada praduga bersalah (*presumption of guilt*), yang meletakkan seorang tersangka/terdakwa

---

<sup>38</sup>Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 2006), hlm. 181.

<sup>39</sup>Subekti, *Hukum Pembuktian* (Jakarta: Pradnya Paramitha, 1991), hlm. 51.

<sup>40</sup>Schoeten dan Load Enggens dalam Nuzirwan, *Alat Bukti Pengakuan dan Nilai Pembuktiannya dalam Persidangan*, diakses pada [www.google.com](http://www.google.com) pada 2 Juli 2013, hlm. 2.

<sup>41</sup>Subekti, *Hukum Acara Perdata* (Jakarta: Binacipta, 1977), hlm.110.

sebagai objek pemeriksaan yang dapat diperlakukan dengan pemaksaan dan kekerasan demi mendapat pengakuan atas tindak pidana yang dituduhkan kepadanya. Kedudukan terdakwa dan penuntut umum yang berada dalam posisi tidak seimbang, menyebabkan hak tersangka/terdakwa selalu dalam posisi lemah. **Servan** mengemukakan bahwa: “Harus diutamakan keseimbangan di antara pihak-pihak yang bersengketa. Ini menjadi himbauan untuk meninggalkan semua bentuk dan praktek intimidasi dalam acara pidana dan mengusahakan pertama-tama sekali agar terdakwa meras bahwa semua orang sebenarnya mengharapkan bahwa ia tidak bersalah”.<sup>42</sup>

Dengan demikian, sistem inquisitoir tidak lagi digunakan semenjak KUHAP diberlakukan. Sehingga menurut KUHAP, prinsip pembuktian dalam hukum pidana adalah, bahwa hal yang secara umum sudah diketahui tidak perlu dibuktikan (*notoire feiten*), satu saksi bukan saksi (*unus testis nullus testis*), dan pengakuan (keterangan) terdakwa tidak cukup untuk membuktikan bahwa terdakwa bersalah (*non self incriminations*). Dalam perkembangan peradilan pidana, terjadilah pergeseran menjadi peradilan yang adil dan wajar (*due process of law*), mengutamakan asas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) dan praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*) serta lebih memberikan perlindungan HAM.

Pengakuan yang sebelumnya diatur dalam HIR, seiring bergantinya dengan KUHAP sebagai aturan yang mengatur hukum acara pidana, dengan demikian pengakuan yang semula digunakan sebagai alat bukti, tidak lagi digunakan dan diganti dengan keterangan terdakwa. Dalam prinsip peradilan pidana yang didasarkan pada KUHAP, **Syaiful Bakhri** mengemukakan bahwa: “.... seribu kali pun terdakwa memberi pernyataan pengakuan sebagai pelaku dan yang bersalah melakukan tindak pidana yang didakwakan kepadanya, pengakuan ini tidak boleh dianggap dan dinilai sebagai alat bukti yang sempurna, menentukan dan mengikat”.<sup>43</sup> Pandangan ini dapat dimaknai bahwa, pengakuan terdakwa tidak menghapuskan kewajiban penuntut umum membuktikan kesalahan terdakwa, yang mensyaratkan bahwa pemeriksaan dan pembuktian lebih lanjut perlu untuk dilakukan.

Dapat diketahui, bahwa kedudukan pengakuan bersalah sebagai alat bukti dalam peradilan pidana yang saat ini berlaku sudah tidak lagi diakui. Namun, disisi pembaharuan, pengakuan bersalah terdakwa yang dilakukan

---

<sup>42</sup>Roeslan Saleh, *Beberapa Asas-Asas Hukum Pidana Dalam Perspektif*, Op.Cit., hlm. 45.

<sup>43</sup>Syaiful Bakhri, *Hukum Pembuktian Dalam Praktek Peradilan Pidana*, Op.Cit., hlm. 70.

secara sukarela, menurut konsep “Jalur Khusus” dapat menghentikan pemeriksaan dan pembuktian lebih lanjut, karena apabila hakim sudah mendapatkan keyakinan, dalam memutus perkara, dapat dibenarkan apabila menggunakan hanya pengakuan bersalah. Hakim dalam posisi yang bebas dalam memutuskan perkara, dan tidak terikat untuk meyakini pengakuan bersalah.

Hakim yang tidak yakin akan pengakuan yang dilakukan oleh terdakwa, diberikan kebebasan untuk menolak ataupun melanjutkan untuk pemeriksaan dan pembuktian lebih lanjut. Sehingga, pengakuan bersalah dalam “Jalur Khusus” ini menjadi gugur, dan bagi penuntut umum tetap dibebankan untuk membuktikan kesalahan dari terdakwa untuk meyakinkan hakim, karena dilanjutkan pada acara pemeriksaan biasa. Bahwa, esensi dari suatu pembuktian peradilan pidana adalah tercapainya keyakinan hakim yang tanpa keraguan atas pemeriksaan dipersidangan yang didukung berdasarkan bukti-bukti yang sah. Jika melihat bahwa tatanan peradilan mengharuskan bagi Hakim memeriksa kembali bukti yang telah diperoleh sejak penyelidikan, penyidikan, bahkan prapenuntutan, dan dirumuskan kembali dalam dakwaan penuntut umum, maka sudah pasti proses peradilan menjadi tidak sederhana, melainkan perlu waktu yang panjang, kecermatan, dan kehati-hatian dalam menilai bukti-bukti, yang berimplikasi pada pemborosan waktu dan biaya sidang menjadi mahal.

Maka rekomendasi penulis yang perlu dirumuskan dalam RUU KUHAP, adalah memastikan bahwa “pengakuan bersalah” tidak hanya dibunyikan dalam Pasal 199, melainkan perlu dicantumkan sebagai salah satu alat bukti sebagaimana diatur dalam Pasal 175 ayat (1) RUU KUHAP. Hal demikian, penulis yakini bahwa, alat bukti “pengakuan bersalah” pada dasarnya memiliki nilai pembuktian yang sangat berarti bagi aparat yang bertugas dalam peradilan pidana, mulai dari tahap penyelidikan, penyidikan, prapenuntutan, penuntutan, pembuktian dimuka sidang, dan hakim mendapatkan keyakinan untuk mengadili, hingga memutus berdasarkan alat bukti yang ada.

Berdasarkan syariat Islam, “pengakuan atau iqrar adalah suatu pernyataan yang menceritakan tentang suatu kebenaran atau mengakui kebenaran tersebut, atau pengakuan terhadap apa yang didakwakan”.<sup>44</sup>Ini adalah bukti yang paling kuat untuk menetapkan dakwaan kepada

---

<sup>44</sup>Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah, Jilid 5* (Jakarta: Cakrawala, 2009), hlm. 455

terdakwa. Dalam Surat An-Nisa' (4): 135, menegaskan bahwa: "Wahai orang-orang yang beriman jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biar pun terhadap dirimu sendiri". Ayat tersebut, dapat dimaknai bahwa menjadi saksi atas dirinya sendiri ditafsirkan dengan pengakuan. Bahkan dalam riwayat Rasulullah SAW, bahwa Rasul pernah memerintahkan Unais untuk menanyai isteri seorang laki-laki, apabila ia mengaku telah berzina maka rajamlah. Juga Rasulullah pernah merajam Ma'iz dan Al-Ghomidiyah berdasarkan bukti pengakuan mereka telah berzina.<sup>45</sup> Yang kemudian, atas dasar praktek Rasulullah itu, nampaklah bahwa alat bukti pengakuan dapat dijadikan dasar untuk memebrikan putusan dengan tidak memerlukan bantuan alat bukti lainnya.<sup>46</sup>

Jika dalam hukum pidana, syarat dapat dimintai pertanggungjawaban pidana mengharuskan adanya akal pikiran yang sehat dan kondisi yang normal dari pembuat tindak pidana. Moeljatno menyampaikan bahwa: "hanya terhadap orang-orang yang keadaan jiwanya normal sajalah, dapat kita harapkan akan mengatur tingkah lakunya sesuai dengan pola yang telah dianggap baik dalam masyarakat".<sup>47</sup> Kemudian, Roelan Saleh, menegaskan bahwa: "keadaan batin yang normal ditentukan oleh faktor akal pembuat, akalnya dapat membeda-bedakan perbuatan yang boleh dilakukan dan perbuatan yang tidak boleh dilakukan".<sup>48</sup> Selanjutnya, Chairul Huda, menyimpulkan: "kemampuan pembuat untuk membeda-bedakan perbuatan yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan, menyebabkan yang bersangkutan dapat dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana, ketika melakukan suatu tindak pidana, dapat dipertanggungjawabkan karena akalnya yang sehat dapat membimbing kehendaknya untuk menyesuaikan dengan yang ditentukan oleh hukum".<sup>49</sup>

Maka jika dihubungkan kembali, mengapa pengakuan dapat dinilai juga sebagai bukti kemampuan bertanggungjawab, tentu saja perlu mensyaratkan beberapa hal, yakni: pengakuan yang paling kuat ialah pengakuan yang diberikan dalam keadaan berakal, baligh, tidak dipaksa dan

---

<sup>45</sup> Anshoruddin, *Hukum Pembuktian Menurut Hukum Acara Islam dan Hukum Positif* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 95

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana* (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm. 160.

<sup>48</sup> Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana; Dua Pengertian Dasar dalam Hukum Pidana* (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 80.

<sup>49</sup> Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan: Tinjauan Kritis Terhadap Teori Pemisah Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana* (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2006), hlm. 89.

bukan orang yang dibawah pengampunan, yang kemudian pengakuan tersebut barulah dapat dibenarkan.<sup>50</sup>

Sebagai syarat sahnya suatu pengakuan adalah bahwa pengakuan harus benar dan tidak dipaksa (terpaksa). Pengakuan yang demikian harus timbul dari orang yang berakal dan mempunyai kebebasan (pilihan). Dengan demikian, pengakuan datang dari orang gila atau hilang akalnya, dan yang dipaksa hukumnya tidak sah dan tidak dapat diterima. Ahmad Wardi Muslich dalam bukunya mengemukakan: "Pengakuan yang dapat diterima sebagai alat bukti adalah pengakuan yang jelas, terperinci, dan pasti sehingga tidak bisa ditafsirkan lain kecuali perbuatan pidana yang dilakukannya. Berbagai aspek yang berkaitan dengan tindak pidana pembunuhan, misalnya, seperti caranya, alatnya, motofnya, tempat dan waktunya harus diungkapkan secara jelas oleh orang yang mengaku melakukan perbuatan tersebut. Apabila pengakuan hanya globalnya saja, pengakuan tersebut belum bisa diterima sebagai alat bukti yang kuat dan meyakinkan."<sup>51</sup>

Penggunaan pengakuan sebagai alat bukti memiliki syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pengakuan tersebut. Syarat-syarat tersebut antara lain adalah berupa pengakuan yang jelas, terperinci, pasti, serta tidak dapat menimbulkan tafsiran lain terkait tindak pidana yang dilakukannya. Selain itu juga dalam pengakuan tersebut perlu disebutkan hal-hal yang berkaitan seperti waktu, tempat, cara melakukannya, dan lain sebagainya sehingga pengakuan tersebut memiliki suatu kejelasan dan kepastian tanpa adanya dugaan atau tafsiran tindak pidana di luar yang dilakukan olehnya.

Penulis meyakini, bahwa pengakuan bersalah sangat relevan jika dijadikan dasar pembuktian yang "menyempurnakan" bukti-bukti lain yang telah diperoleh, Yang dimana, pada prinsipnya pengakuan bersalah menunjukkan "overwhelming" yang mendekati kebenaran, namun kebenarannya sangat perlu dibantu sekurangnya satu alat bukti lain, sehingga tidak bertentangan dengan asas *non self incrimination*, asas minimum pembuktian, dan asas praduga tidak bersalah. Artinya, pada proses perolehan keyakinan hakim menjadi lebih sederhana dan relatif cepat, hakim hanya perlu melakukan afirmasi dan menguji kebenaran pengakuan bersalah saja, dengan menelaah kedudukan dan nilai pembuktian atas pengakuan tersebut dihubungkan dengan alat bukti lainnya. Dengan demikian, bukan berarti paradigma hakim dalam peradilan pidana dipaksa

---

<sup>50</sup> Anshoruddin, *Op.Cit.*, hlm.95.

<sup>51</sup> Ahmad Wardi Muslich, *Hukum Pidana Islam* (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 230.

untuk mengikuti cara berpikir hakim dalam peradilan perdata yang boleh memutus dengan satu bukti saja (karena pendekatan kebenaran formal), akan tetapi *beyond reasonable doubt* hakim pidana dalam hal ini, menitikberatkan adanya kebenaran yang materiil yang disempurnakan dengan adanya pengakuan dari tersangka/tedakwa.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adami Chazawi, *Pembuktian Tindak Pidana Korupsi* (Bandung: Alumni, 2006)
- Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim, Dalam Perspektif Hukum Progresif* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010)
- Ahmad Wardi Muslich, *Hukum Pidana Islam* (Jakarta: Sinar Grafika, 2005)
- Anshoruddin, *Hukum Pembuktian Menurut Hukum Acara Islam dan Hukum Positif* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004)
- Arsul Sani, *Disgorgement of Profits” Bagi Korporasi Penyuap*, dikutip dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4af7905853711/disgorgement-of-profits> pada 10 Desember 2018.
- Asher Flynn dan Kate Fitz-Gibbon, *Bargaining with Defensive Homicide Examining Victoria’s Secretive Plea Bargaining System Post-Law Reform* (Melbourne University Law Review, 2011)
- Bambang Widjojanto, *Negara Hukum, Kekuasaan Kehakiman: Upaya Membangun Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman* makalah pada Pelatihan HAM dan Jejaring Komisi Yudisial Republik Indonesia (Jakarta: 2010)
- Black’s Law Dictionary With Pronunciations, Sixth Edition (Boston: St. Paul. Minn West Group, 1990).
- Carolyn E. Damarest dikutip dalam Dimas Prasidi, *Plea-Bargaining: Sebuah Jalan Permisif bagi Keadilan*, diakses dari [www.google.com](http://www.google.com) pada 3 Juli 2013.
- Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan: Tinjauan Kritis Terhadap Teori Pemisah Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana* (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2006).
- John Wesley Hall, Jr. *Professional Responsibility in Criminal Defence Practice* (Thomson West: 1996).
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2005).

- Lilik Mulyadi, *Asas PembalikanBeban Pembuktian Terhadap Tindak Pidana Korupsi dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia Pasca Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi 2003* (Bandung: Alumni, 2007).
- M.Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*, (Jakarta: Pustaka Kartini,1993).
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008).
- Michael Mcspadden, *The Plea:Interviews*, dikutip dari <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/plea/interviews/mcspadden.html>, diakses pada 10 Desember 2018.
- Mike McConville and Chester L Mirsky, *Jury Trials and Plea Bargaining: A True History* (Portland: Hart Publishing, 2005)
- Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana* (Jakarta: Bina Aksara, 1987).
- OECD, *Policy Roundtables Plea Bargaining/Sattlement on Cartel Case*, 2006.
- Paulus E. Lotulung, *Kebebasan Hakim dalam Sistem Penegakan Hukum*, disampaikan pada Seminar Pengembangan Hukum Nasional, BPHN dan Dep. Kehakiman dan HAM RI, 2003.
- Roeslan Saleh, *Beberapa Asas-Asas Hukum Pidana Dalam Perspektif*,. (Jakarta: Aksara Baru, 1981)
- Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana; Dua Pengertian Dasar dalam Hukum Pidana* (Jakarta: Aksara Baru, 1983).
- Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah, Jilid 5* (Jakarta: Cakrawala, 2009)
- Schoeten dan Load Enggens dalam Nuzirwan, *Alat Bukti Pengakuan dan Nilai Pembuktiannya dalam Persidangan*, diakses pada [www.google.com](http://www.google.com) pada 2 Juli 2019.
- Subekti, *Hukum Acara Perdata* (Jakarta: Binacipta, 1977).
- Subekti, *Hukum Pembuktian* (Jakarta: Pradnya Paramitha, 1991).
- Sudikno Mertokusumo dalam Antonius Sudirman, *Hati Nurani Hakim dan Putusannya* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007).
- Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 2006).
- Syaiful Bakhri, *Hukum Pembuktian Dalam Praktik Peradilan Pidana* (Yogyakarta: Total Media, 2009).

Timothi Lynch, *The Case Against Plea Bargaining* (Cato Institute Project on Criminal Justice, 2003).

Tom Bawden, *Analysis : the Natwest Three Plea Bargain*, *Times Online*, 28 November 2007, diunduh dari : <http://business.timesonline.co.uk/tol/business/law/article2964329.ece>, diakses pada 10 Desember 2010.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Wirjono Prodjodikoro dikutip dalam Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).

Yekini Abubakri Olakulehin, *The Practice of Plea Bargaining and its effect on the anti corruption crusade in Nigeria*, dikutip dari [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1279003](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1279003), diakses pada 10 Desember 2018.



## PELAYANAN PUBLIK DALAM PEMENUHAN HAK ASASI MANUSIA BAGI WARGA NEGARA

Pathorang Halim, SH. MH.

### A. Pendahuluan

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Kondisi dewasa saat ini, penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan.

Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional. Dengan mempertimbangkan hal di atas, diperlukan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik.

Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau

pelayanan sosial (*social services*). Melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan publik sebagai haknya. Pelayanan publik menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 angka 1, “kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

Untuk memperoleh kepastian dalam memperoleh pelayanan publik Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menghendaki standar pelayanan sebagai pedoman penyelenggaraan layanan, dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur. Pelayanan publik harus mendukung perwujudan pemenuhan Hak asasi Manusia bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan. Oleh karena itu, Pelayanan publik itu sendiri adalah hak dasar yang harus diperoleh dari penyelenggara pemerintahan negara dan merupakan kewajiban yang harus dipenuhi kepada warga negaranya. Dengan demikian pelayanan publik juga harus berorientasi pada hak asasi manusia.

Undang-Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik secara mendasar memberikan arahan pengaturan terkait prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektivitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik.<sup>1</sup>

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik, sebagai

---

<sup>1</sup>[https://id.wikipedia.org/wiki/Undang-Undang\\_Pelayanan\\_Publik](https://id.wikipedia.org/wiki/Undang-Undang_Pelayanan_Publik)

upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas, sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Oleh karenanya, dasar pembentukan Undang-Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, mempertimbangkan:

- a. bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik;
- c. bahwa sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas;
- d. bahwa sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya.

Yang kemudian, secara organik Undang-Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik bertujuan, untuk:

- a. terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;

- b. terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- c. terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundangundangan; dan
- d. terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Kemudian dengan adanya pengaturan tentang Pelayanan publik sebagaimana ditentukan dalam Undang-Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, maka untuk mencapai apa yang sudah disusun dalam konteks pemenuhan standar *legal substance*, maka perlu pula penguatan pada aspek *lega structure*, yang kemudian perlu adanya instrumen pelaksana dan penyelenggara yang prima, disamping pula perlu penguatan dari segi pengawasan oleh Ombudsman RI, dan yang terakhir, sebagai kunci keberhasilan suatu sistem maka penguatan *legal culture* sangatlah penting, mengingat bahwa segala proses pelaksanaan pelayanan publik haruslah mampu menyentuh berbagai aspek kemasyarakatan, bukan hanya sekedar pelaksanaan tugas dari negara memberikan pelayanan kepada warna negara, melainkan sebagai representasi bentuk perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia secara kodrati.

## **B. Pelayanan Publik Dalam Konteks Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)**

Pada bagian pendahuluan telah dibahas, bahwa konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) telah dicanangkan sejak berlakunya UUD N RI Tahun 1945 sebagai dasar konstitusi penyelenggaraan pemerintah RI. Maka dari itu untuk mencapai cita-cita negara kesejahteraan (*welfare state*) tersebut haruslah diselenggarakan pelayanan publik (*public service*) yang terjamin kualitasnya<sup>2</sup>. Hal demikian, menjadi cita-cita bangsa, sekaligus tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, prosedur yang jelas, cepat dan biaya yang pantas terus mengemuka dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan. Harapan dan tuntutan tersebut muncul seiring dengan terbitnya kesadaran bahwa warga negara

---

<sup>2</sup>Nuriyanto, *Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep "Welfare State"?*, Jurnal Konstitusi, Volume 11 Nomor 3 September 2014, hlm. 432

memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik, dan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas.<sup>3</sup>

Semakin meningkat dan semakin baiknya pelayan publik akan menimbulkan daya tarik tersendiri bagi investor.<sup>4</sup> Berangsur angsur para pelaku usaha semakin meminati penyelesaian perselisihan melalui mekanisme non yudisial yang berada diluar peradilan demi diperolehnya kepastian hukum. Pelayanan publik adalah pelayanan pemerintah terhadap masyarakatnya terkait dengan keperluan keperluan yang luas bagi masyarakat. Dalam pelayanan untuk kepentingan warga maupun untuk kepentingan berusaha. Instrumen yang kemudian haruslah dibentuk secara kelembagaan yakni, terbentuknya Penyelenggara pelayanan publik yang secara praktis merupakan setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Pemberian pelayanan publik oleh aparat pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Karena itu, kedudukan aparat pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauh mana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, dengan demikian akan menentukan sejauh mana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya sebagaimana tertuang dalam konsep "*welfare state*".<sup>5</sup>

Hambatan dalam pelayanan publik, secara sosologis bahwa kedudukan antara pelayan publik birokrat atau antara ponggawa raja pada masa kerajaan terdapat hambatan secara sosiologis, kedudukan aparat pemerintah lebih tinggi daripada kedudukan rakyat atau warga masyarakat. Sejak semula kedudukan secara sosiologis adalah berbeda antara yang melayani dengan yang dilayani. Ketidak pastian baik ketidak pastian dalam pelayanan publik maupun ketidak pastian dalam keadilan hukum sering dirasakan menjadi hambatan dari para pelaku pengusaha. Para pelaku usaha

---

<sup>3</sup>Sirajuddin, Didik Sukriono dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang; Stara Press, 2011, hlm. 219

<sup>4</sup>Agus Pribadiono, *Pelayanan Publik Dan Lembaga Ombudsman RI Dalam Upaya Percepatan Pencapaian Tujuan Negara Kesejahteraan*, Lex Jurnalica Volume 11 Nomor 2, Agustus 2014, hlm. 175.

<sup>5</sup> Agus Pribadiono, *Op.Cit.*, hlm. 178

menempatkan ketidak pastian keduanya tersebut baik pelayanan publik maupun keadilan sebagai musuh dari para pelaku usaha dalam menjalankan usaha.<sup>6</sup>

Dengan demikian pendekatan dari segi keteraturan akan prosedur pelayanan publik perlu dikuatkan dengan pemahaman dalam perspektif Hukum Administrasi Negara. Yang dimana Hukum Administrasi Negara adalah merupakan pengaturan pada interaksi antara pejabat publik dengan warga negaranya, interaksi agar menjadi setara oleh karena itu dibuatlah pengaturan berupa peraturan perundangan terkait dengan pelaksanaan pelayanan publik. Masyarakat pelayan publik dalam hal ini adalah para pelayan publik pada aparatur penyelenggara pemerintahan yang berhadapan dengan masyarakat umum yang ingin mendapatkan pelayanan dari para pejabat publik, sebagai penyelenggara pelayanan publik.

Dengan pengaturan pelayanan publik, tidak ada lagi pelayan publik yang meminta dilayani oleh warga negara yang seharusnya dilayani. Perlunya pengembangan kultur pelayanan publik dimana aparatur pelayan publik berorientasi pada layanan prima yang murah cepat efektif dan efisien. Yang kemudian secara tegas, bahwa “kesewenang-wenangan” dalam pelayanan publik harus dihindari karena berpotensi kepada pelanggaran hak asasi manusia. Perilaku yang dikehendaki para pelayan publik seperti diatur Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Pasal 34 huruf m, tidak menyalahgunakan kewenangan yang dimiliki. Pelanggaran hak asasi manusia aparatur pelayan publik dimaksud pelanggaran hak asasi manusia yang tidak terbatas pada hak hak dasar seperti hak hidup seseorang, tetapi terkait dengan hak hak ekonomi, hak social dan hak budaya. Layanan apartur pemerintah atau lembaga lain yang diberi tugas dan tanggung jawab juga terkait dengan hak hak ekonomi seperti, hak bekerja, hak hak sosila seperti memperoleh pendidikan memperoleh layanan kesehatan, hak atas informasi publik yang memang dilindungi dan menjadi hak dari warga negara.

### **C. Pelayanan Publik Dan Hak Asasi Manusia**

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program-program pembangunan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 179

melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan.

Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik). Oleh karena itu, guna menanggulangi kesan buruk birokrasi seperti itu, birokrasi perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya, antara lain:

- a. Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat; dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan
- b. Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat)
- c. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni : pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu.
- d. Birokrasi harus memosisikan diri sebagai fasilitator pelayanan publik dari pada sebagai agen pembaharu (*change of agent*) pembangunan
- e. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel dan responsif.

Dalam upaya mewujudkan negara hukum dan menghormati hak-hak asasi manusia. Maka upaya-upaya yang dilakukan, yakni:

1. Pelaksanakan langkah-langkah koordinasi antar Kementerian/Lembaga Pemerintah dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang masih

belum meminimalisasi ketentuan-ketentuan yang masih diskriminatif dan bertentangan dengan hak-hak dasar manusia. Langkah ini termasuk upaya peningkatan kapasitas pembuat kebijakan dan hukum yang memiliki pemahaman dan perspektif yang sesuai dengan prinsip-prinsip HAM.

2. Penguatan kapasitas penegak hukum dan masyarakat baik dari sisi pemahaman terhadap substansi hak-hak asasi manusia maupun dalam rangka sisi penegakan hukum yang menghargai dan menghormati hak setiap warga negara.
3. Penyelenggaraan pelayanan publik yang optimal disertai dengan perlakuan yang tidak diskriminatif, keterbukaan informasi, transparansi dan akuntabilitas sesuai dengan standar pelayanan minimal.

Paradigma *The New Public Service* (NPS), menempatkan warga tidak hanya sebagai *customer* tetapi sekaligus masyarakat dipandang sebagai *citizens* yang mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas dari negara (birokrasi publik). Dalam konsep ini birokrasi publik dituntut untuk merubah dirinya dari *government* menjadi *governance* sehingga administrasi publik akan tampil lebih *powerfull* dalam menjelaskan masalah-masalah kontemporer yang terjadi di dalam bahasan publik. Dalam konsep ini birokrasi publik tidak hanya menyangkut unsur pemerintah saja tetapi semua permasalahan yang berhubungan dengan public affairs dan public interest<sup>7</sup>. Secara tegas NPS menyodorkan doktrin baru dalam pelayanan publik, yakni:

- a. *Serve Citizen not customer;*
- b. *Seek the public interest;*
- c. *Value citizenship over entrepreneurship;*
- d. *Think strategically act democratically*
- e. *Recognize that accountability is not simple;*
- f. *Serve rather than steer, dan;*
- g. *Value people not jus productivity.*<sup>8</sup>

Dalam paradigma yang terakhir ini menunjukkan perlunya penciptaan kualitas pelayanan publik dan partisipasi masyarakat menjadi

---

<sup>7</sup> Agus Widiyarta, *Pelayanan Kesehatan Dari Perspektif Participatory Governance (Studi Kasus Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Dasar Kesehatan Di Kota Surabaya)*, Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Administrasi, Malang, Universitas Brawijaya, 2012, hlm. 4

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 5



sesuatu yang dominan untuk mencapai cita-cita sebagai negara kesejahteraan. Secara substansial harus dibangun pemahaman untuk mewujudkan pelayanan publik (*public service*) yang sesuai dengan koridor tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemahaman demikian secara tematik merupakan alasan fundamental dari kehendak publik untuk menyusun perangkat hukum dalam rangka membangun pelayan-pelayan publik (*public servant*) yang mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, akuntabilitas, responsibilitas.<sup>9</sup>

Kemudian secara konkrit, upaya pemberian pelayanan publik yang terkonsentrasi pada perlindungan Hak Asasi Manusia, Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2018 Tentang Penghargaan Pelayanan Publik Berbasis Hak Asasi Manusia, yang secara garis besar mengakomodir terkait ketentuan pelayanan yang berorientasi perlindungan terhadap hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi, oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Yang secara teknis, aturan tersebut memberi definisi tentang “Pelayanan Publik Berbasis HAM”, adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan prinsip HAM bagi setiap warga negara dan penduduk atas jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM. Yang kemudian yang menjadi subjek pelayanan berorientasi HAM ini, sekurangnya yakni: orang lanjut usia, anak, ibu hamil, penyandang disabilitas, pengunjung, klien dan warga binaan pemasyarakatan (termasuk kategori Kelompok Rentan).

#### **D. Konsep Pelayanan Publik Yang Ideal Dan Berbasis Perlindungan Hak Asasi Manusia**

Dalam “*Citizens Charter*” (Piagam warga tentang Standar pelayanan publik) kepentingan masyarakat ditempatkan pada posisi yang utama. “*Citizens Charter*” merupakan sebuah pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Ada beberapa alasan yang mendasari perlunya diterapkan

---

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

“*Citizens Charter*” dalam penyelenggaraan layanan publik, yakni: *Pertama*, “*Citizens Charter*” diperlukan untuk memberikan kepastian pelayanan yang meliputi dimensi waktu, biaya, prosedur, dan tata cara pelayanan. *Kedua*, “*Citizens Charter*” dapat memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna jasa layanan publik dalam keseluruhan proses penyelenggaraan layanan publik. *Ketiga*, “*Citizens Charter*” memberikan kemudahan bagi pengguna layanan publik untuk mengontrol praktek penyelenggaraan layanan publik. *Keempat*, “*Citizens Charter*” akan dapat memudahkan manajemen pelayanan untuk memperbaiki dan mengembangkan penyelenggaraan pelayanan publik<sup>10</sup>.

Dengan demikian, sekurangnya dapat dirumuskan bahwa, Pelayanan publik yang profesional, artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah). Dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Efektif, lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran;
2. Sederhana, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan:
  - a. Diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan;
  - b. Kejelasan dan kepastian (transparan), mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
    - 1) Prosedur/tata cara pelayanan;
    - 2) Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif;
    - 3) Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan;
    - 4) Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya;
    - 5) Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
  - c. Keterbukaan, mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan

---

<sup>10</sup> Nuryanto, *Op.Cit.*, hlm.444

dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta;

d. Efisiensi, mengandung arti :

- 1) Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan;
- 2) Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
- 3) Ketepatan waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan;
- 4) Responsif, lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani;
- 5) Adaptif, cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

Demikian konsep pendekatan “*Citizen Carte*” dan rumusan pelayanan publik yang ideal dengan orientasi HAM, yang sekurangnya, bahwa, poin-poin terkait penguatan dan penyelenggaraan Indonesia sebagai Negara Hukum, haruslah mengutamakan sendi-sendi (1) Supremasi hukum; (2) *Equality before the law dan Non Diskriminatif*; (3) *Due Process of Law*; dan (4) Perlindungan HAM.

## **E. Kesimpulan**

Pemberian pelayanan publik adalah kewajiban bagi negara dalam memberikan perlindungan dan kenyamanan bagi tiap warga negara. Yang menjadikan “posisi negara harus hadir pada tiap-tiap pelaksanaan dan perlindungan HAM”. Keharusan mewujudkan pelayanan publik yang prima (*excellent*) merupakan tanda dari kesadaran baru dari pemerintah atas tanggung jawab utama dalam mengelola pemerintahan dan memenuhi segala kebutuhan masyarakat agar pelayanan yang diberikan aparatur pemerintah dapat lebih memuaskan masyarakat pengguna layanan.

Aparatur pelayanan publik atau birokrasi yang selama ini terkesan bekerja lambat, terlalu berhati-hati dan prosedural. Kondisi demikian pada konteks saat ini sudah tidak bisa lagi diterima oleh masyarakat, yang selalu menginginkan pelayanan yang cepat, efisien, tepat waktu, dan sederhana, serta memperhatikan sendi-sendi kemanusiaan dan non-diskriminatif.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agus Pribadiono, *Pelayanan Publik Dan Lembaga Ombudsman RI Dalam Upaya Percepatan Pencapaian Tujuan Negara Kesejahteraan*, Lex Jurnalica Volume 11 Nomor 2, Agustus 2014.
- Agus Widiyarta, *Pelayanan Kesehatan Dari Perspektif Participatory Governance (Studi Kasus Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Dasar Kesehatan Di Kota Surabaya)*, Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Administrasi, Malang, Universitas Brawijaya, 2012.
- Nuriyanto, *Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep "Welfare State"?*, Jurnal Konstitusi, Volume 11 Nomor 3 September 2014.
- Sirajuddin, Didik Sukriono dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang; Stara Press, 2011.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
- Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2018 Tentang Penghargaan Pelayanan Publik Berbasis Hak Asasi Manusia

## PARADIGMA BARU HAK DAN KEWAJIBAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA

Sawitri Yuli Hartati, SH. MH.

### A. Pendahuluan

Menurut Suharto pekerja migran mencakup sedikitnya dua tipe yakni pekerja migran internal dan pekerja migran internasional.<sup>1</sup> Pekerja migran internal berkaitan dengan urbanisasi, sedangkan pekerja migran internasional tidak dapat dipisahkan dari globalisasi. Pekerja migran internal (dalam negeri) adalah orang yang bermigrasi dari tempat asalnya untuk bekerja di tempat lain yang masih termasuk dalam wilayah Indonesia. Karena perpindahan penduduk umumnya dari desa ke kota (*rural-to-urbanmigration*), maka pekerja migran internal seringkali diidentikkan dengan orang desa yang bekerja di kota. Pekerja migran internasional (luar negeri) adalah mereka yang meninggalkan tanah airnya untuk mengisi pekerjaan di negara lain.<sup>2</sup> Menurut Konvensi Migran 1990 PBB, pekerja migran didefinisikan sebagai seseorang yang akan, tengah atau telah melakukan pekerjaan yang dibayar dalam suatu negara dimana ia bukan menjadi warganegara.<sup>3</sup> *International Labour Organisation* (ILO), mendefinisikan pekerja migran sebagai seseorang yang bermigrasi, atau telah bermigrasi, dari sebuah negara ke negara lain, dengan gambaran untuk dipekerjakan oleh orang lain selain dirinya sendiri, termasuk siapapun yang diterima secara reguler, sebagai seorang migran, untuk pekerjaan (ILO, 2006).

Pada Konvensi Migran 1990, Selain definisi umum pekerja migran, dalam konvensi PBB tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota-Anggota Keluarga Mereka, ada beberapa kategori pekerja migran khusus antara lain:

- a. Pekerja-pekerja perbatasan, yang tinggal di negara tetangga, dimana mereka pulang setiap harinya atau setidaknya sekali seminggu
- b. Pekerja musiman
- c. Pelaut yang bekerja di kapal yang terdaftar di sebuah negara yang bukan negara asal mereka

---

<sup>1</sup> Suharto Edi, *Profiles and Dynamics of the Urban Informal Sector in Indonesia: A Study of Pedagang Kakilima in Bandung*, Ph.D dissertation, Palmerston North: Massey University, 2002, h. 149

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum No. 45/158 tertanggal 18 Desember 1990.

- d. Pekerja-pekerja di instalasi lepas laut yang berada dibawah yurisdiksi sebuah negara yang bukan negara asal mereka
- e. Pekerja yang banyak bepergian
- f. Migran yang dipekerjakan untuk sebuah proyek tertentu, dan
- g. Pekerja yang mempekerjakan dirinya sendiri (berwirausaha).

Di Indonesia, pengertian migran mulai digunakan setelah diterbitkannya Undang-undang tentang perlindungan Pekerja Migran tahun 2017. Sebelumnya pekerja migran menunjuk pada orang Indonesia yang bekerja di luar negeri atau yang dikenal dengan istilah Tenaga Kerja Indonesia (TKI). TKI biasanya diidentikan dengan Tenaga Kerja Wanita (TKW). Pekerja migran juga merujuk pada istilah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) baik laki-laki maupun perempuan yang tersebar di berbagai negara. Para TKI ini bekerja di dalam dua sektor pekerjaan yaitu sektor formal (profesi yang mempunyai hubungan kerja dengan perusahaan berbadan hukum) dan sektor informal (pekerjaan yang dilakukan untuk perseorangan misalnya pekerja rumah tangga / PRT).

Namun, setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Kerja Migran Indonesia, istilah TKI atau CTKI sudah tidak digunakan lagi, diganti dengan Pekerja Migran Indonesia (PMI) dan Calon Pekerja Migran Indonesia (CPMI). Namun, setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Kerja Migran Indonesia, istilah TKI atau CTKI sudah tidak digunakan lagi, diganti dengan Pekerja Migran Indonesia dan Calon Pekerja Migran Indonesia. Pengertian Calon Pekerja Migran Indonesia (PMI) didefinisikan pada Pasal 1 angka 1 yaitu, Calon Pekerja Migran Indonesia adalah setiap tenaga kerja Indonesia yang memenuhi syarat sebagai pencari kerja yang akan bekerja di luar negeri dan terdaftar di instansi pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan. Sedangkan definisi Pekerja Migran Indonesia (PMI) adalah setiap warga negara Indonesia yang akan, sedang, atau telah melakukan pekerjaan dengan menerima upah di luar wilayah Republik Indonesia. Pekerja Migran Indonesia menurut Undang-Undang Perlindungan PMI, meliputi:

- a. Pekerja Migran Indonesia yang bekerja pada Pemberi Kerja berbadan hukum;
- b. Pekerja Migran Indonesia yang bekerja pada Pemberi Kerja perseorangan atau rumah tangga; dan
- c. Pelaut awak kapal dan pelaut perikanan.

Undang-undang juga membatasi tidak semua warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri disebut PMI, yaitu

- a. warga negara Indonesia yang dikirim atau dipekerjakan oleh badan internasional atau oleh negara di luar wilayahnya untuk menjalankan tugas resmi;
- b. pelajar dan peserta pelatihan di luar negeri;
- c. warga negara Indonesia pengungsi atau pencari suaka;
- d. penanam modal;
- e. aparatur sipil negara atau pegawai setempat yang bekerja di Perwakilan Republik Indonesia;
- f. warga negara Indonesia yang bekerja pada institusi yang dibiayai oleh anggaran pendapatan dan belanja negara; dan
- g. warga negara Indonesia yang mempunyai usaha mandiri di luar negeri.

Hak merupakan tuntutan yang sifatnya asasi yang dimiliki oleh semua orang. Seseorang dapat menuntut sesuatu yang menjadi kebutuhan pribadinya sesuai dengan keadilan, moralitas dan legalitas. Setiap manusia mempunyai hak untuk berbuat, menyatakan pendapat, memberikan sesuatu kepada orang lain dan menerima sesuatu dari orang lain atau lembaga tertentu.<sup>4</sup> Pada Kamus Bahasa Indonesia hak memiliki pengertian tentang sesuatu hal yang benar, milik, kepunyaan, kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-undang, aturan, dsb), kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu, derajat atau martabat. Sedangkan kewajiban merupakan sesuatu yang wajib dilaksanakan, keharusan (sesuatu hal yang harus dilaksanakan).<sup>5</sup> Upaya perlindungan pekerja Indonesia, Negara harus memahami apa yang menjadi hak dan kewajiban pekerja Indonesia agar tujuan perlindungan dapat terlaksana dengan baik sehingga tercapai kesejahteraan bagi pekerja Indonesia dan anggota keluarganya. Dalam Konvensi Internasional Tahun 1990 tentang perlindungan Hak Semua Buruh Migran dan Anggota keluarganya diyakini bahwa hak buruh migran dan anggota keluarganya belum diakui secara memadai dimanapun juga, dan karenanya membutuhkan perlindungan Internasional yang layak. Konvensi ini dapat dijadikan salah satu referensi karena bersifat multilateral yang mengikat bagi Negara yang ikut meratifikasi. Konvensi Internasional 1990 tidak saja

---

<sup>4</sup> <http://syehaceh.wordpress.com/tag/hak/>, diakses 7 Agustus 2018

<sup>5</sup> <http://id.wikipedia.org/wiki/Hak>, Diakses pada 4 Juli 2018

memberikan perlindungan terhadap hak buruh migran itu sendiri, namun juga melindungi seluruh hak anggota keluarga buruh migrant.

### **B. Hak Pekerja Migran dalam Perspektif Internasional**

PBB mempunyai kontribusi yang sangat penting dalam pemajuan dan perlindungan HAM di seluruh dunia melalui Pernyataan Umum tentang HAM (*Universal Declaration of Human Rights*) pada 10 Desember 1948. Deklarasi tersebut merupakan tonggak sejarah bagi pengembangan HAM, sebagai standar umum untuk mencapai keberhasilan bagi semua rakyat dan semua bangsa. Hak-hak yang diuraikan dalam deklarasi tersebut dapat dikatakan sebagai sintesis antara konsepsi liberal yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip kebebasan dan persaudaraan yang berasal dari revolusi Prancis, dan konsepsi sosialis berupa hak ekonomi, sosial dan budaya secara kolektif. Prinsip umum yang diterima dan dipraktekkan secara mayoritas oleh berbagai sistem hukum nasional merupakan sumber sekunder bagi hukum internasional. Terdapat beberapa keadaan di mana tidak satupun hukum konvensional maupun tradisional bisa diterapkan. Dalam kasus ini prinsip umum bisa dianggap sebagai suatu peraturan hukum internasional karena merupakan prinsip dasar yang diterima di beberapa sistem hukum besar di dunia dan tidak bisa dianggap sebagai klaim internasional.<sup>6</sup>

Terdapat sejumlah besar deklarasi internasional, resolusi dan rekomendasi yang relevan yang menjadi acuan dalam perlindungan dan penegakan hak asasi manusia yang disahkan oleh PBB atau organisasi internasional lain, atau melalui sebuah konferensi internasional. Meskipun instrumen-instrumen ini tidak mengikat secara hukum, instrumen-instrumen ini setidaknya menetapkan standar-standar yang diakui secara luas dan seringkali digunakan untuk menyelesaikan masalah-masalah hak asasi manusia di forum internasional. Yang paling penting diantaranya adalah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang disahkan secara aklamasi oleh Majelis Umum PBB tahun 1948, yang juga dijadikan kerangka dasar bagi banyak instrument turunannya berupa perjanjian hak asasi manusia.<sup>7</sup>

Perlindungan hak pekerja migran menurut hukum internasional, berdasarkan perjanjian-perjanjian internasional baik yang bersifat hukum yang keras (*hard law*) maupun hukum yang lunak (*soft law*). Perlindungan

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm 59

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 64.



hak pekerja migran berdasarkan sumber-sumber hukum internasional. Sumber hukum internasional yang berkaitan dengan hak pekerja migran yang berdasarkan perjanjian internasional ketika telah ditandatangani dan diratifikasi maka secara hukum negara tersebut telah mempunyai kewajiban untuk melaksanakan dan memberikan kewajiban pemenuhan hak-hak pekerja migran dinegaranya. Apabila suatu negara belum mengikat diri sebagai peserta perjanjian maka secara umum sebuah norma-norma hak asasi manusia dapat dibuat mengikat secara hukum melalui, yaitu:

- a) Penggunaan norma-norma di pengadilan
- b) Penggunaan norma-norma dalam konstitusi
- c) Penggunaan norma-norma dalam peraturan perundang-undangan nasional.

### **C. Konvensi Hak Asasi Manusia**

#### **1. Konvensi Kerja Paksa, 1930 (No. 29)**

Konvensi ini bertujuan untuk segera menekan seluruh bentuk kerja paksa atau kerja wajib. Konvensi ini mendefinisikan kerja paksa atau kerja wajib sebagai “seluruh pekerjaan atau layanan yang diperoleh dari siapa pun juga dibawah ancaman hukuman dan untuk pekerjaan atau layanan tersebut orang yang dimaksud tidak menawarkan dirinya secara sukarela”. Konvensi ini menuntut pemberian sanksi-sanksi pidana yang memadai dan ditegakkan secara tegas untuk tindakan kerja paksa atau kerja wajib yang ilegal.

#### **2. Konvensi Penghapusan Kerja Paksa, 1957 (No. 105)**

Konvensi penghapusan kerja paksa melarang penggunaan berbagai bentuk kerja paksa dalam bentuk:

- a. kekerasan atau pendidikan politik, atau hukuman atas pandangan-pandangan ideologis atau politik;
- b. mobilisasi angkatan kerja untuk keperluan pembangunan ekonomi;
- c. disiplin perburuhan;
- d. hukuman atas partisipasi dalam pemogokan; atau
- e. diskriminasi ras, sosial, nasional, atau agama.

#### **3. Konvensi Usia Minimum, 1973 (No. 138)**

Konvensi usia minimum menuntut penghapusan pekerja anak melalui pelarangan pemberian kesempatan kerja atau pekerjaan kepada anak-anak dibawah usia minimum yang ditetapkan secara nasional.

Konvensi ini menetapkan sejumlah usia minimum tergantung dari jenis pekerjaan, yaitu:

- a. usia minimum tidak boleh kurang dari 15 tahun atau kurang dari usia pemenuhan wajib sekolah;
- b. usia minimum yang lebih tinggi, yaitu 18 tahun harus ditetapkan untuk pekerjaan-pekerjaan yang berbahaya; dan
- c. untuk pekerjaan yang ringan, usia minimum 13 tahun dipromosikan.

#### **4. Konvensi Bentuk-Bentuk Pekerja Anak Terburuk, 1999 (No. 182)**

Konvensi ini mengkonfirmasi bahwa *trafficking* pada anak-anak merupakan sebuah praktek yang serupa dengan perbudakan dan dengan demikian hal tersebut merupakan bentuk pekerja anak terburuk. Konvensi ini juga menuntut langkah-langkah yang bersifat langsung dan efektif untuk mengamankan pelarangan dan penghapusan *trafficking* pada anak-anak gadis dan anak-anak laki-laki berusia kurang dari 18 tahun. Target dari konvensi ini adalah *trafficking* pada anak-anak yang mengacu pada eksploitasi anak-anak gadis dan anak-anak laki-laki, termasuk dalam kegiatan-kegiatan yang terlarang seperti perdagangan narkoba dan prostitusi. Selain itu, konvensi ini memberikan panduan untuk dapat secara efektif menghapus *trafficking* pada anak-anak dan untuk melindungi anak-anak yang sudah menjadi korban para pelaku *trafficking* atau beresiko terhadap hal tersebut. Negara-Negara Anggota diminta untuk menyusun mekanisme-mekanisme untuk memonitor *trafficking* pada anak-anak dan untuk menyusun sebuah program aksi untuk menghapuskan *trafficking* pada anak-anak sebagai sebuah prioritas. Di samping itu, konvensi ini juga menuntut langkah-langkah yang efektif dan terikat waktu untuk pencegahan, pemberian dukungan untuk pemindahan korban-korban *trafficking* pada anak-anak dan rehabilitasinya, memastikan akses pendidikan dasar atau pelatihan kejuruan bagi semua anak yang diselamatkan dari situasi-situasi *trafficking*; mengidentifikasi anak-anak yang memiliki resiko khusus dan mempertimbangkan situasi khusus anak-anak gadis.

#### **5. Konvensi Remunerasi yang Setara, 1951 (No. 100)**

Konvensi remunerasi yang setara bertujuan untuk memastikan bahwa pekerja perempuan dan laki-laki menerima remunerasi yang setara untuk pekerjaan yang nilainya setara dan menetapkan tingkat remunerasi tanpa diskriminasi berdasarkan jenis kelamin. Konvensi ini bertujuan untuk

memastikan remunerasi yang setara di sektor publik dan mempromosikan remunerasi yang setara di sektor swasta.

#### **6. Konvensi Diskriminasi (Pekerjaan dan Jabatan, 1958 (No. 111))**

Konvensi ini mendefinisikan diskriminasi sebagai berbagai pemisahan, perbedaan atau pilihan yang dibuat berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, opini politik, latar belakang kebangsaan atau sosial, yang berdampak pada peniadaan atau perusakan kesetaraan kesempatan atau perlakuan dalam pekerjaan atau jabatan. Konvensi ini meminta agar ketentuan kebijakan nasional dirancang untuk mempromosikan kesetaraan kesempatan dan perlakuan sehubungan dengan pekerjaan dan jabatan dengan tujuan untuk menghapus diskriminasi. Sedangkan akses pendidikan kejuruan, akses terhadap pekerjaan dan jabatan tertentu, dan ketentuan-ketentuan dan kondisi-kondisi pekerjaan. Perlindungan terhadap kekerasan atau eksploitasi berbasis gender dalam lingkup pekerjaan dapat menjadi sebuah kebijakan nasional untuk mempromosikan kesetaraan kesempatan dan perlakuan merupakan ruang lingkup Konvensi tersebut.

#### **7. Konvensi Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak-Hak untuk Berorganisasi, 1948 (No. 87)**

Konvensi ini menjamin hak-hak pengusaha dan pekerja untuk mendirikan serta bergabung dengan organisasi-organisasi, untuk melaksanakan hak-hak mereka guna berorganisasi secara bebas. Konvensi ini juga melindungi organisasi-organisasi pengusaha dan pekerja terhadap intervensi atau pembatasan yang dilakukan oleh otoritas publik.

#### **8. Konvensi Hak-Hak untuk Berorganisasi dan Perundingan Bersama, 1949 (No. 98)**

Konvensi ini melindungi pekerja yang menjalankan hak mereka untuk berorganisasi dan menegakkan prinsip non-intervensi antara organisasi pekerja dan pengusaha serta mempromosikan perundingan bersama secara sukarela.

#### **9. Konvensi Pekerja Migran**

Deklarasi HAM PBB tersebut disusul dengan berbagai deklarasi lain yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga PBB yang lain, seperti ILO yang

memiliki peran dalam memajukan kepentingan buruh. ILO telah menetapkan beberapa konvensi terkait dengan buruh migran yang menjadi sumber hukum internasional. Banyak negara, termasuk Indonesia telah menandatangani dan ikut meratifikasinya, sehingga secara hukum negara tersebut telah mempunyai kewajiban untuk melaksanakan dan memberikan kewajiban pemenuhan hak-hak pekerja migran dinegaranya. Apabila suatu negara belum mengikatkan diri sebagai peserta perjanjian maka secara umum sebuah norma-norma hak asasi manusia dapat dibuat mengikat secara hukum melalui, yaitu:

Konvensi internasional pekerja migran merupakan sumber hukum internasional yang merupakan bahan dan proses dimana aturan dan kaidah-kaidah yang mengatur pekerja migran dikembangkan. Hukum internasional konvensional diturunkan melalui perjanjian internasional dan dapat berbentuk apapun yang disepakati oleh negara-negara yang terlibat dalam perjanjian tersebut. Perjanjian bisa dibuat berdasarkan hal apapun. Perjanjian internasional menciptakan hukum bagi pihak-pihak yang terlibat dalam kesepakatan.<sup>8</sup> ILO juga telah mengembangkan sebuah badan hukum internasional yang komprehensif yang menangani perlindungan pekerja migran, termasuk mereka yang menjadi korban *trafficking* untuk menjalani kerja paksa. Standar-standar utama yang khusus mengacu pada pekerja migran, atau mengandung ketentuan-ketentuan yang melindungi hak-hak mereka.

#### **10. Konvensi Migrasi untuk Pekerjaan (Revisi), 1949 (No. 97)**

Konvensi ini bertujuan untuk: (1) mengatur kondisi-kondisi dimana migrasi perburuhan terjadi; dan (2) memberikan perlindungan khusus untuk kategori pekerja yang sangat rentan sementara mereka dipekerjakan di negara-negara lain diluar dari negara mereka sendiri. Tidak terdapat perbedaan antara migran yang permanen atau sementara. Meskipun demikian, ketentuan-ketentuan tertentu dalam Konvensi No. 97 hanya terkait dengan pekerja-pekerja migran dan keluarga-keluarga mereka yang telah diterima secara permanen, misalnya ketentuan yang melindungi pekerja-pekerja ini terhadap pemulangan hanya berdasarkan ketidakmampuan untuk bekerja. Konvensi ini mencakup langkah-langkah untuk mengatur kondisi-kondisi dimana terjadi migrasi untuk pekerjaan,

---

<sup>8</sup> Rhona K.M. Smith, et.al. *Hukum Hak Asasi Manusia*, Knut D. Asplund, et. al. (Editor), PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, hlm. 58-59.

seperti: (1) langkah-langkah perlindungan umum yang terkait dengan pemberian layanan-layanan gratis untuk membantu migran; (2) ketentuan informasi; (3) langkah-langkah untuk menanggapi propaganda yang menyesatkan, perjalanan dan kedatangan migran, transfer pendapatan mereka; dan (4) langkah-langkah yang terkait dengan pemulangan migran-migran permanen.

Konvensi ini juga menyediakan langkah-langkah yang bertujuan untuk memastikan kesetaraan perlakuan antara pekerja migran yang reguler dan warga negara sehubungan dengan jaminan sosial, kondisi pekerjaan dan kondisi hidup, pajak pekerjaan dan akses keadilan. Konvensi ini menuntut implementasi kebijakan kesetaraan perlakuan antara warga negara dan pekerja migran reguler. Kategori-kategori migran yang tidak termasuk dalam cakupan Konvensi ini adalah: (1) pelaut, (2) pekerja di garis perbatasan (3) anggota profesi liberal atau artis yang masuk untuk jangka waktu yang pendek; dan (4) mereka yang mempekerjakan diri sendiri - mereka tidak tercakup dalam Konvensi ini.

#### **11. Konvensi Pekerja Migran (Ketentuan-Ketentuan Tambahan), 1975 (No. 143)**

Konvensi ini bertujuan untuk: (1) mengatur kondisi-kondisi dimana migrasi perburuhan terjadi; dan (2) memberikan perlindungan khusus untuk kategori pekerja yang sangat rentan sementara mereka dipekerjakan di negara lain diluar dari negara mereka sendiri. Konvensi ini merupakan upaya pertama yang dilakukan oleh komunitas internasional untuk menangani masalah-masalah yang timbul dari migrasi ireguler dan pekerjaan ilegal bagi para migran. Konvensi ini mencakup ketentuan-ketentuan untuk standar-standar perlindungan minimum baik untuk pekerja migran reguler maupun ireguler.

Konvensi ini menetapkan kewajiban umum bagi negara untuk: (1) menghormati hak-hak asasi manusia dasar bagi semua pekerja migran; (2) menyediakan langkah-langkah perlindungan khusus untuk pekerja migran yang telah kehilangan pekerjaan mereka dan bagi mereka yang berada dalam situasi-situasi ireguler. Konvensi tersebut menegaskan: (1) untuk mengatur arus migrasi; dan (2) hak pekerja-pekerja migran untuk dilindungi, baik mereka memasuki negara tersebut secara reguler atau tidak, dengan atau tanpa dokumen-dokumen resmi. Konvensi tersebut juga menekankan pentingnya berkonsultasi pada perwakilan-perwakilan organisasi-organisasi

pengusaha dan pekerja sehubungan dengan hukum, peraturan dan langkah-langkah lain yang diberikan, dan dirancang untuk mencegah dan menghapuskan migrasi dalam kondisi-kondisi yang diwarnai dengan penyelewengan. Konvensi ini menuntut pemberlakuan ketentuan kesetaraan kesempatan sehubungan dengan akses migran terhadap pekerjaan, hak-hak serikat pekerja, hak-hak budaya dan kebebasan-kebebasan individual dan kelompok. Meskipun demikian, Konvensi ini juga mengizinkan pembatasan yang terbatas pada kesetaraan kesempatan dalam akses pekerjaan. Kebijakan nasional yang diharuskan dalam Konvensi ini tidak hanya harus mempromosikan tetapi juga harus menjamin kesetaraan kesempatan dan perlakuan dalam pekerjaan dan jabatan bagi para pekerja migran dan anggota-anggota keluarga mereka yang berada di wilayah teritorial negara dimana mereka bekerja secara legal.

Kategori-kategori migran yang dikecualikan dari cakupan Konvensi ini adalah: (1) pelaut, (2) pekerja-pekerja di wilayah perbatasan (3) anggota-anggota profesi liberal dan artis-artis yang masuk untuk jangka waktu yang pendek; dan (4) mereka yang mempekerjakan diri sendiri. Konvensi tersebut juga mengecualikan peserta latihan dan mereka yang ditugaskan untuk tugas khusus. Meskipun demikian, pengecualian-kecualian ini hanya berlaku di Bagian II, yang menangani kesetaraan kesempatan bagi migran perempuan dan laki-laki reguler dengan warga negara. Hal ini berarti bahwa semua pekerja migran, tanpa membedakan siapapun, memiliki hak atas perlindungan minimum sehubungan dengan hak-hak asasi manusia dasar dan hak-hak khusus yang timbul dari pekerjaan yang terdahulu.

## **12. Konvensi Kesetaraan Kesempatan (Jaminan Sosial), 1962 (No. 118)**

Konvensi No. 118 mengandung ketentuan-ketentuan yang terkait dengan kesembilan cabang jaminan sosial: (1) perawatan medis, tunjangan sakit, tunjangan cacat, (5) tunjangan usia tua, (6) tunjangan mereka yang selamat, (7) tunjangan kecelakaan kerja, (8) tunjangan pengangguran, dan (9) tunjangan keluarga. Meskipun demikian, sebuah Negara yang meratifikasi Konvensi ini dapat membatasi penerapannya terhadap cabang-cabang tertentu. Untuk setiap cabang (diatas) yang diterimanya, Negara anggota bersedia untuk memberikan, didalam wilayah teritorial mereka, kepada warga negara-warga negara dari Negara lain yang telah meratifikasi Konvensi ini, kesetaraan perlakuan dalam hal jaminan sosial dengan warga negara-warga negaranya sendiri. Kesetaraan perlakuan harus diberikan

kepada pengungsi dan orang-orang yang tidak memiliki warga negara. Selain itu, dimana dibawah peraturan perundang-undangan nasional hak-hak atas tunjangan merupakan subyek persyaratan penduduk, seperti kondisi yang pada prinsipnya tidak dapat diberlakukan hanya pada non-warga negara. Sebuah Negara anggota Konvensi ini harus memastikan ketentuan-ketentuan tunjangan diluar negeri, dalam sebuah cabang tertentu, untuk warga negaranya sendiri dan warga negara-warga negara dari Negara-Negara lain yang telah menerima kewajiban-kewajiban dalam Konvensi ini untuk cabang yang sama, tanpa memandang tempat tinggal penerima tunjangan tersebut.<sup>53</sup> Prinsip ini harus berlaku tanpa kondisi timbal balik apapun, bagi pengungsi dan orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan.

### **13. Konvensi Pemeliharaan Hak-Hak Jaminan Sosial, 1982 (No. 157)**

Konvensi ini mengandung ketentuan-ketentuan yang terkait dengan kesembilan cabang jaminan sosial tersebut: (1) perawatan medis, (2) tunjangan sakit, (3) tunjangan kehamilan, (4) tunjangan cacat, (5) tunjangan usia kerja, (6) tunjangan untuk mereka yang selamat, (7) tunjangan kecelakaan kerja, (8) tunjangan pengangguran; dan (9) tunjangan keluarga. Sebuah Negara yang meratifikasi Konvensi ini (Convention No. 157) tidak dapat membatasi pemberlakuannya terhadap salah satu cabang-cabang ini, seperti dalam Konvensi No. 118. Negara anggota Konvensi ini harus memastikan penyediaan tunjangan-tunjangan dari semua cabang jaminan sosial tersebut, untuk warga negaranya sendiri dan warga negara dari Negara-Negara lain yang telah menerima kewajiban-kewajiban dalam Konvensi tersebut, untuk cabang apapun dalam jaminan sosial dimana Negara yang bersangkutan telah memberlakukan hukumnya, tanpa memandang tempat tinggal penerima tunjangan.<sup>54</sup> Prinsip ini harus berlaku tanpa persyaratan timbal balik apapun, bagi pengungsi dan orang-orang yang tidak berkewarganegaraan.

### **14. Konvensi Agen-Agen Ketenagakerjaan Swasta, 1997 (No. 181)**

Mengingat perkembangan peran agen-agen ketenagakerjaan swasta dalam rekrutmen dan penempatan pekerja-pekerja migran, dan mengingat kebutuhan untuk melindungi pekerja migran terhadap praktek-praktek pemalsuan dan penyalahgunaan, Konvensi ini menawarkan panduan untuk merancang sebuah kerangka hukum untuk menanggapi praktek-praktek

rekrutmen ilegal dan trafiking pada manusia, terutama perempuan dan anak-anak gadis.

Pelindungan hak-hak tentang perizinan bagi para pekerja migran untuk menerima tunjangan dari negara, meski mereka berhenti bekerja di daerah tersebut. Prinsip ini sangat penting untuk perlindungan sosial para pekerja migran dan ditujukan untuk memastikan perlakuan yang sama bagi mereka dan tidak sekedar kesetaraan di bidang hukum. Tujuan Konvensi ini adalah untuk memperbolehkan pengoperasian agen-agen ketenagakerjaan swasta, sementara melindungi pekerja dengan menggunakan layanan-layanan mereka untuk melawan penyalahgunaan, dan memastikan bahwa pekerja-pekerja ini berhak atas hak-hak dasar yang disediakan dibawah standar-standar perburuhan inti, serta ketentuan-ketentuan yang terkait dengan rekrutmen dan penempatan dalam Konvensi No. 97 dan No. 143. Untuk mempromosikan kesetaraan kesempatan dan perlakuan dalam akses pekerjaan dan jabatan, Konvensi ini menetapkan bahwa Negara-Negara anddota harus memastikan bahwa agen-agen ketenagakerjaan swasta memperlakukan pekerja tanpa diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, opini politik, latar belakang kewarganegaraan, latar belakang sosial atau bentuk- bentuk diskriminasi lain yang tercakup dalam hukum dan praktek di tingkat nasional. Dengan pengecualian-pengecualian tertentu, agen-agen ketenagakerjaan swasta tidak boleh, secara langsung ataupun tidak langsung, mengenakan biaya atau iuran apapun, secara keseluruhan ataupun sebagian, kepada pekerja.

Negara-negara yang meratifikasi diharuskan untuk mengadopsi langkah-langkah untuk memberikan perlindungan yang memadai untuk mencegah penyelewengan terhadap pekerja migran yang direkrut atau ditempatkan dalam wilayah teritorialnya oleh agen-agen ketenagakerjaan swasta. Langkah-langkah ini harus mencakup hukum atau regulasi yang memberikan hukuman, termasuk pelarangan agen- agen ketenagakerjaan swasta yang terlibat dalam praktek-praktek dan penyelewengan dalam bentuk pemalsuan. Negara-Negara Anggota yang bersangkutan harus mempertimbangkan perjanjian-perjanjian bilateral untuk mencegah praktek-praktek penyelewengan dan pemalsuan dalam rekrutmen, penempatan dan pekerjaan.



### **15. Konvensi Internasional Tentang Perlindungan atas Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya Tahun 1990**

Konvensi Internasional Tentang Perlindungan atas Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya 1990 mulai berlaku pada 1 Juli 2003<sup>12</sup>, dengan 33 negara penandatangan dan 45 negara dengan status aksesi. Indonesia saat ini sebagai peserta penandatangan konvensi dan telah meratifikasinya melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Pengesahan International Convention On The Protection Of The Rights Of All Migrant Workers And Members Of Their Families 1990 (Konvensi Internasional Mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran Dan Anggota Keluarganya 1990). Menurut Konvensi Internasional Tentang Perlindungan atas Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya Tahun 1990, berdasarkan Pasal 2 yang dimaksud dengan pekerja migran adalah Pekerja migran mengacu pada seseorang yang akan, tengah atau telah melakukan pekerjaan yang dibayar dalam suatu Negara di mana ia bukan menjadi warganegara;

- (i) Istilah “pekerja frontir” mengacu pada pekerja migran yang mempertahankan kediamannya sehari-hari dalam Negara tetangga ke tempat mana ia biasanya pulang setiap hari atau setidaknya sekali seminggu;
- (ii) Istilah “pekerja musiman” mengacu pada pekerja migran yang pekerjaannya tergantung pada kondisi musiman, dan dilakukan hanya dalam sebagian waktu setiap tahun;
- (iii) Istilah “pelaut” yang mencakup nelayan, mengacu pada seorang pekerja migran yang dipekerjakan diatas kapal yang didaftarkan dalam suatu negara dimana ia bukan warga Negara;
- (iv) Istilah “pekerja pada instalasi lepas pantai” mengacu pada pekerja migran yang dipekerjakan pada suatu instalasi lepas pantai yang berada dibawah wilayah hukum suatu Negara dimana ia bukan warga Negara;
- (v) Istilah “pekerja keliling” mengacu pada seorang pekerja migran yang harus bepergian ke negara atau negara-negara lain untuk waktu singkat sehubungan dengan sifat pekerjaannya, sedang ia bertempat tinggal sehari-hari disuatu Negara;
- (vi) Istilah “pekerja proyek” mengacu pada seorang pekerja migran

yang diterima kedalam suatu negara tempatnya bekerja untuk jangka waktu kerja tertentu semata-mata untuk proyek tertentu yang dilaksanakan di Negara tersebut oleh majikannya;

- (vii) Istilah “pekerja dengan pekerjaan tertentu” mengacu pada pekerjaan migran yang:
- a. Dikirim oleh majikannya untuk jangka waktu yang terbatas dan tertentu ke suatu Negara tempatnya bekerja, untuk melakukan tugas atau pekerjaan tertentu;
  - b. Untuk jangka waktu yang terbatas dan tertentu melakukan pekerjaan yang memerlukan keahlian profesional, komersial, teknis, atau keahlian khusus yang tinggi lainnya; atau
  - c. Untuk jangka waktu yang terbatas dan tertentu, atas permintaan majikannya dalam Negara tempatnya bekerja, untuk melakukan pekerja yang bersifat sementara dan singkat; dan yang diminta untuk meninggalkan Negara tempatnya bekerja, baik pada saat berakhirnya masa tinggalnya atau sebelumnya, apabila ia tidak lagi melakukan tugas atau kewajiban tertentu yang diperintahkan kepadanya;
  - d. Istilah “pekerja mandiri” mengacu pada pekerja migran yang melakukan; pekerja yang dibayar yang bukan berada dibawah perjanjian kerja, dan yang biasanya mencari nafkah melalui kegiatan ini seorang diri atau bersama anggota-anggota keluarganya dan mengacu pada pekerja migran lainnya yang diakui sebagai pekerja mandiri menurut ketentuan legislatif di negara tempatnya bekerja atau menurut perjanjian bilateral dan multilateral.

#### **D. Pembahasan**

##### **1. Deklarasi ASEAN Mengenai Perlindungan dan Pemajuan Hak Pekerja Migran (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers)**

Deklarasi ASEAN Mengenai Perlindungan dan Memajukan Hak Pekerja Migran tertanggal 13 Januari 2007, mencantumkan baik negara penerima maupun negara pengirim akan memperkuat pilar politik, ekonomi dan sosial masyarakat ASEAN dengan memajukan potensi penuh dan martabat pekerja migrant di iklim kebebasan, keadilan dan stabilitas sesuai peraturan perundangan dan kebijakan masing-masing negara anggota

ASEAN. Negara Penerima dan negara pengirim dengan alasan kemanusiaan bekerjasama untuk menyelesaikan kasus-kasus pekerja migran yang bukan karena kesalahan mereka sendiri kemudian berakibat menjadi tidak didokumentasikan. Negara penerima dan negara pengirim harus mempertimbangkan hak-hak dasar dan martabat pekerja migran dan anggota keluarganya yang telah menetap dengan mereka tanpa merusak pelaksanaan hukum, peraturan dan kebijakan negara penerima. Hal-hal yang tidak diatur dalam deklarasi ini akan ditasfsirkan sebagai regulasi dari situasi pekerja migran yang tidak didokumentasikan. Adapun kewajiban-kewajiban Negara Penerima Pekerja migran dalam Deklarasi ini yaitu:

- a. Mengintensifkan upaya melindungi hak asasi manusia mendasar, meningkatkan kesejahteraan dan menegakkan martabat manusia pekerja migran;
- b. Bekerja untuk mencapai harmoni dan toleransi antar negara penerima dan pekerja migran;
- c. Membantu akses ke sumber dan perbaikan melalui informasi, pelatihan dan pendidikan, akses ke kehakiman, dan layanan kesejahteraan sosial yang tepat dan sesuai dengan perundang-undangan negara penerima, asal saja mereka memenuhi persyaratan hukum, peraturan dan kebijakan yang berlaku dari negara tersebut, perjanjian bilateral dan pakta multilateral;
- d. Meningkatkan perlindungan kerja yang adil dan tepat, pembayaran upah, akses yang cukup untuk pekerjaan dan kondisi kehidupan yang layak untuk pekerja migran;
- e. Memberikan pekerja migran, yang menjadi korban diskriminasi, penyalahgunaan, eksploitasi, pelanggaran, dengan akses yang cukup untuk sistem hukum dan pengadilan dari negara penerima; dan
- f. Membantu melakukan fungsi konsuler kepada pihak konsuler atau diplomatik dari negara asal bila pekerja migran ditangkap atau dimasukkan ke dalam penjara atau tahanan atau ditahan karena hal lain, berdasarkan hukum dan peraturan dari negara penerima dan sesuai dengan Konvensi Wina tentang Hubungan Konsuler.
- g. Bagi Negara Pengirim diwajibkan untuk melakukan beberapa hal yaitu;

- h. Memperkuat peraturan yang terkait dengan peningkatan dan perlindungan hak-hak pekerja migran;
- i. Memastikan akses pekerjaan dan kesempatan penghidupan bagi warga negara mereka sebagai alternatif berkelanjutan bagi migrasi pekerja;
- j. Membuat kebijakan dan prosedur untuk membantu aspek migrasi pekerja, termasuk rekrutmen, persiapan pemberangkatan ke luar negeri dan perlindungan pekerja migran bila di luar negeri maupun repatriasi dan reintegrasi ke negara asal; dan

Berikut adalah hak-hak pekerja migran sesuai dengan prinsip fundamental ILO.

**Tabel 1.**  
**Hak Pekerja Migran Sesuai Prinsip Fundamental**

No.	Prinsip Fundamental	Hak Pekerja Migran
1.	Kebebasan untuk berserikat dan bernegosiasi secara kolektif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membentuk dan bergabung dalam serikat pekerja migran</li> <li>• Terlibat dalam negosiasi kolektif terkait dengan hal-hal yang mempengaruhi kondisi kerja pekerjaan</li> <li>• Memilih perwakilan</li> <li>• Menggunakan sarana/media untuk arbitrase dan perdamaian dalam penyelesaian perselisihan</li> <li>• Mogok</li> <li>• Hak atas kebebasan dan keamanan pribadi</li> <li>• Bebas dari penangkapan dan penahanan semena-mena</li> <li>• Kebebasan untuk berpendapat dan berekspresi dan secara khusus bebas untuk mempertahankan pendapat tanpa campur tangan</li> <li>• Hak untuk mencari, menerima dan memberi informasi, serta gagasan melalui media manapun tanpa pembatasan hak untuk berkumpul</li> <li>• Hak untuk diadili secara adil oleh pengadilan yang independen dan tidak memihak</li> <li>• Hak atas perlindungan hak milik serikat pekerja</li> </ul>
2.	Penghapusan segala bentuk kerja paksa atau kerja yang	Bekerja harus didasarkan atas pilihan dan insentif, bukan didasarkan atas

	diwajibkan	<p>paksaan atau ancaman. Implikasinya, di antaranya:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pekerja migran tidak boleh dipaksa bekerja di bawah ancaman hukuman</li> <li>• Pekerja migran secara fisik tidak boleh dikurung</li> <li>• Pekerja migran dapat mengakhiri atau diakhiri pekerjaannya sesuai dengan ketentuan hukum nasional</li> <li>• Pendisiplinan terhadap pekerja migran yang melanggar aturan di tempat kerja tidak boleh dilakukan dalam bentuk kerja paksa</li> <li>• Pekerja migran yang terlibat dalam kegiatan mogok yang sah menurut undang-undang tidak boleh diminta bekerja secara paksa</li> </ul>
3.	Penghapusan pekerja anak	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anak dibawah usia 15 tahun tidak diperbolehkan bekerja. Bila terpaksa bekerja, jam kerja tidak boleh lebih dari jam usai sekolah</li> <li>• Pekerjaan berbahaya tidak boleh dilakukan oleh anak-anak di bawah usia 18 tahun</li> <li>• Untuk memonitor usia anak, negara dituntut untuk membuat sistem registrasi kelahiran</li> <li>• Hak anak-anak pekerja migran untuk mendapatkan akte kelahiran</li> <li>• Hak bagi anak pekerja migran atau pekerja migran anak untuk bebas dari bentuk-bentuk pekerjaan terburuk anak</li> </ul>
4.	Penghapusan diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan	Larangan diskriminasi berdasarkan seks, ras, agama, etnis, status perkawinan, dll

Menurut standar internasional yang ada dalam Konvensi ILO dan Konvensi Perlindungan Buruh Migran dan Keluarganya, dalam seluruh proses migrasi pekerja migran terdapat hak-hak pekerja migran yang semestinya dipenuhi. Berikut adalah hak-hak pekerja migran selama proses migrasi.

**Tabel 2.**  
**Hak Pekerja Migran Selama Proses Migrasi**

No.	Proses Migrasi	Hak Pekerja Migran
1.	Pra pemberangkatan dan perjalanan ke negara tujuan	
	1.1. Pemberian informasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mendapatkan informasi tentang kondisi kerja dan kehidupan di negara tujuan.</li> <li>• Informasi disediakan dengan cara yang bisa diakses calon pekerja migran dan diberikan dalam bahasa yang bisa dipahami para pekerja migran.</li> <li>• Informasi diberikan secara cuma-cuma</li> <li>• Ada tindakan tegas terhadap mereka yang memberikan informasi tidak benar terkait dengan migrasi pekerja migrant</li> </ul>
	1.2. Perekrutan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perekrutan pekerja migran dilakukan oleh: badan pemerintah, majikan yang prospektif, dan agen tenaga kerja yang resmi/terakreditasi</li> <li>• Majikan dan agensi perekrut tenaga kerja harus mendapat ijin dari lembaga pemerintah</li> <li>• Monitoring dan pengawasan ketat terhadap majikan dan agen perekrut untuk mencegah terjadinya hal-hal berikut:</li> <li>• tingginya biaya perekrutan yang dibebankan kepada pekerja migran</li> <li>• kecurangan dalam pembuatan dan pelaksanaan kontrak</li> <li>• pemberian informasi yang tidak benar</li> <li>• pelanggaran atas ketentuan imigrasi atau penempatan pekerja migran tanpa dokumen</li> <li>• Pemberian ijin pada agen diberikan hanya untuk sektor kerja tertentu</li> <li>• Pekerja migran tidak dikenakan biaya perekrutan. Kalaupun ada biaya yang dibebankan pada pekerja migran, jumlahnya harus sangat terbatas</li> <li>• Majikan dan agen dilarang melakukan pemotongan gaji pekerja migran.</li> </ul>
	1.3. Penandatangan kontrak	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sebelum berangkat ke negara tujuan, pekerja migran berhak untuk mendapatkan perjanjian kerja tertulis yang berisi tentang pekerjaan, ruang lingkup pekerjaan, kondisi kerja,</li> </ul>

		<p>besarnya upah/gaji dan jangka waktu berlangsungnya kontrak.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perjanjian kerja dan dokumen lainnya ditulis dalam bahasa yang dimengerti pekerja migran. Bila yang bersangkutan berpendidikan rendah, maka isi kontrak harus dijelaskan pada yang bersangkutan</li> <li>• Perjanjian kerja dan ijin kerja tidak boleh melanggar hak pekerja migran yang dijamin dalam konvensi. Misalnya, tidak boleh ada ketentuan yang melarang pekerja migran untuk masuk dalam serikat pekerja, untuk tidak menikah, untuk hamil atau mewajibkan pekerja migran untuk tes kehamilan secara berkala</li> </ul>
	1.4. Tes dan pelayanan kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pekerja migran berhak atas tes dan pelayanan kesehatan sebelum berangkat, selama dalam perjalanan dan ketika sampai di negara tujuan</li> <li>• Pekerja migran tidak dipaksa/diwajibkan untuk menjalani tes kesehatan yang tidak terjaga kerahasiaannya, seperti test kehamilan, tes HIV/AID, dll.</li> <li>• Pekerja migran tidak dihilangkan haknya untuk bekerja ketika positif hamil atau mengidap HIV/AID</li> </ul>
	1.5. Pemberangkatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pekerja migran - khususnya yang baru pertama kali ke luar negeri - berhak untuk mendapatkan pelayanan/bantuan dalam menghadapi proses terkait dengan proses perjalanan dan imigrasi.</li> <li>• Pelayanan diberikan secara cuma-cuma</li> <li>• Pekerja migran tidak membiayai sendiri pengeluaran yang dibutuhkan untuk perjalanan ke negara tujuan. Perekrut dan majikan wajib menanggung pengeluaran ini</li> <li>• Bila pekerja migran tidak memiliki kontrak dengan majikan atau berangkat dengan inisiatif sendiri, biaya perjalanan dibuat seminimum mungkin</li> </ul>
2.	Tiba di negara tujuan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hak untuk mendapatkan program orientasi yang diperlukan untuk</li> </ul>

		<p>menyesuaikan dengan kondisi di negara tujuan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hak untuk terbebas dari kewajiban adat setempat</li> <li>• Hak untuk mendapatkan pelayanan secara cuma-cuma dalam menemukan pekerjaan yang sesuai</li> <li>• Hak untuk mendapatkan informasi dan pelayanan yang dibutuhkan untuk menyesuaikan dengan lingkungan baru</li> <li>• Hak untuk bebas dari diskriminasi dalam mendapatkan akomodasi</li> </ul>
3.	Selama bekerja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama dengan pekerja lokal terkait dengan kondisi kerja, termasuk gaji, keanggotaan dalam serikat buruh, akomodasi, jaminan sosial (dalam batas tertentu), pajak dan perlakuan di tempat kerja</li> <li>• Upah: 1) upah yang sama untuk pekerjaan yang sama. Besaran upah ditentukan secara obyektif berdasarkan karakter pekerjaan (terkait dengan keterampilan, pengetahuan, kondisi kerja dan tanggung jawab) dan tidak didasarkan pada jenis kelamin dan kebangsaan, 2) upah tidak di bawah standar, 3) upah dibayar langsung, 4) upah dikelola oleh pekerja</li> <li>• Perlakuan yang sama dengan pekerja dalam hal kondisi kerja, seperti: jam kerja, waktu istirahat, waktu lembur, hari libur, kesempatan belajar/ training, perlindungan dari bahan berbahaya, alat berbahaya, polusi getaran dan suara, perlindungan dari kekerasan fisik dan seksual, jaminan sosial, dan pelayanan lainnya</li> <li>• Hak atas kesehatan dan keselamatan kerja</li> <li>• Hak atas peluang kerja dan untuk bertukar pekerjaan</li> <li>• Hak untuk bebas bergerak</li> <li>• Hak untuk mengakses keadilan</li> </ul>
4.	Pemulangan dan reintegrasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hak untuk tidak dideportasi dan di-PHK tanpa alasan sah</li> <li>• Hak untuk mendapatkan bantuan hukum bila di-PHK sewenang-wenang</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pekerja migran yang gagal bukan atas kesalahannya mereka tidak harus membayar sendiri biaya pemulangan ke negara asal</li> <li>• Hak untuk mendapatkan pembayaran upah, pengembalian upah yang dipotong, kompensasi hari libur yang tidak diambil, pembayaran kembali atas kontribusi untuk jaminan sosial</li> <li>• Akses atas keadilan dan bantuan hukum bila ada hak yang dilanggar</li> <li>• Hak untuk mendapatkan keamanan dan bebas dari pemerasan</li> <li>• Hak untuk mendapatkan perlindungan terkait dengan hasil</li> </ul>
--	--	---

## 2. Hak dan Kewajiban Pekerja Migran Indonesia menurut Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin setiap warga negara Indonesia mempunyai hak dan kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak. Bekerja merupakan hak asasi manusia yang wajib dijunjung tinggi, dihormati, dan dijamin penegakannya. Pekerja Migran Indonesia harus dilindungi dari perdagangan manusia, termasuk perbudakan dan kerja paksa, korban kekerasan, kesewenang-wenangan, kejahatan atas harkat dan martabat manusia, serta perlakuan lain yang melanggar hak asasi manusia. Pelindungan Pekerja Migran Indonesia perlu dilakukan dalam suatu sistem yang terpadu yang melibatkan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Pelindungan Pekerja Migran Indonesia meliputi pelindungan secara kelembagaan yang mengatur tugas dan kewenangan kementerian sebagai regulator/pembuat kebijakan dengan Badan sebagai operator/pelaksana kebijakan.

Hal ini memberikan ketegasan baik tugas dan kewenangan kementerian dan Badan, mengingat permasalahan yang ada selama ini adalah karena adanya dualisme kewenangan antara kedua pihak tersebut. Tugas Pelindungan Pekerja Migran Indonesia dilaksanakan oleh Badan yang dibentuk oleh Presiden. Hak-hak buruh migran berdasaka Undang Undang No 18 Tahun 2017 Tentang Pelindungan Buruh Migran Indonesia diatur pada Pasal 6 ayat 1, sebagai berikut:

- a. Mendapatkan pekerjaan di luar negeri dan memilih pekerjaan sesuai dengan kompetensinya;

- b. Memperoleh akses peningkatan kapasitas diri melalui pendidikan dan pelatihan kerja;
- c. Memperoleh informasi yang benar mengenai pasar kerja, tata cara penempatan, dan kondisi kerja di luar negeri;
- d. Memperoleh pelayanan yang profesional dan manusiawi serta perlakuan tanpa diskriminasi pada saat sebelum bekerja selama bekerja, dan setelah bekerja;
- e. Menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan keyakinan yang dianut;
- f. Memperoleh upah sesuai dengan standar upah yang berlaku di negara tujuan penempatan dan/atau kesepakatan kedua negara dan/atau Perjanjian Kerja;
- g. Memperoleh perlindungan dan bantuan hukum atas tindakan yang dapat merendahkan harkat dan martabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan di negara tujuan penempatan;
- h. Memperoleh penjelasan mengenai hak & kewajiban sebagaimana tertuang dalam Perjanjian Kerja;
- i. Memperoleh akses berkomunikasi;
- j. Menguasai dokumen perjalanan selama bekerja;
- k. Berserikat dan berkumpul di negara tujuan penempatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara tujuan penempatan;
- l. Memperoleh jaminan perlindungan keselamatan dan keamanan kepulauan Pekerja Migran Indonesia ke daerah asal;
- m. Memperoleh dokumen & Perjanjian Kerja Calon Pekerja Migran Indonesia dan/atau Pekerja Migran Indonesia.

Pada undang-undang perlindungan migran, juga diatur hak-hak keluarga pekerja migran Indonesia. Hak tersebut antara lain:

- a. memperoleh informasi mengenai kondisi, masalah, dan kepulauan Pekerja Migran Indonesia;
- b. menerima seluruh harta benda Pekerja Migran Indonesia yang meninggal di luar negeri;
- c. memperoleh salinan dokumen dan Perjanjian Kerja Calon Pekerja Migran Indonesia dan/atau Pekerja Migran Indonesia; dan
- d. memperoleh akses berkomunikasi.

Sedangkan kewajiban Pekerja Migran Indonesia adalah:

- a. menaati peraturan perundang-undangan, baik di dalam negeri maupun di negara tujuan penempatan;
- b. menghormati adat-istiadat atau kebiasaan yang berlaku di negara tujuan penempatan;
- c. menaati dan melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan Perjanjian Kerja; dan
- d. melaporkan kedatangan, keberadaan, dan kepulangan Pekerja Migran Indonesia kepada Perwakilan Republik Indonesia di negara tujuan penempatan.

### **3. Pemahaman CPMI asal Kecamatan Serang, Kota Serang terhadap Hak dan Kewajibannya dalam Proses Rekrutmen**

Pemahaman Pekerja Migran Indonesia atas hak dan kewajibannya sebelum ditempatkan, saat berada di luar negeri sampai dengan kembali ketanah air masih sangat lemah. Berdasarkan hasil Focus Group Discussion (FGD) di Kecamatan Serang, Kota Serang, pemahaman CPMI terutama yang akan bekerja pada sektor informal masih sangat rendah. Hal ini disebabkan, mayoritas pendidikannya rendah sehingga mereka mengalami kesulitan dalam memahami hak dan kewajibannya. FGD dengan nara sumber yang terdiri dari unsur Pekerja Migran Indonesia (TKI), Calon Pekerja Indonesia banyak ditemui Calon Pekerja Migran Indonesia (CTKI), perwakilan PPTKIS, dan aparat pemerintah daerah, pada umumnya menyampaikan kekurangan pemahaman CPMI terhadap hak dan kewajibannya. FGD juga menyimpulkan bahwa CPMI tidak cukup banyak mendapatkan informasi yang memadai tentang bekerja di luar negeri pada saat proses rekrutmen. Informasi yang didapat mayoritas dari calo atau sponsor, sehingga sponsor menjadi sumber pengetahuan utama terkait dengan semua proses pra penempatan calon PMI di luar negeri.

Pendekatan yang dilakukan oleh calo atau sponsor kepada calon PMI cukup persuasif dan menggurukan bagi calon PMI yang akan bekerja di luar negeri. Pelanggaran terhadap proses rekrutmen inilah yang sering menyebabkan Pekerja Migran Indonesia kehilangan hak-haknya terutama pada saat penempatan di luar negeri. Saat melakukan rekrutmen para calo atau sponsor banyak yang mengiming-imingi calon TKI dengan gaji besar, sehingga mereka mudah tergiur dengan angan-angan yang bisa saja palsu. Informasi yang diberikan merupakan informasi yang sepotong-sepotong dan tidak utuh. Informasi yang lengkap seperti lokasi dan lingkungan kerja,

tatacara perlindungan dan resiko yang mungkin dihadapi, tatacara dan prosedur pendaftaran. Peraturan perundangan, social budaya dan kondisi Negara penempatan, biaya biaya yang dibebankan kepada calon TKI serta hak dan kewajiban calon TKI kurang terinformasikan secara detail kepada calon TKI. Sejalan dengan itu, hasil penelitian Farsight, sebuah lembaga non-pemerintah di Hong Kong yang bergerak di bidang sosial kemanusiaan yang berjudul “Modern Slavery in East Asia” mengemukakan bahwa sebanyak 71 persen pekerja rumah tangga migran asal Indonesia dan Filipina mengalami bermacam masalah selama proses rekrutmen. Penelitian ini dilakukan Farsight pada tahun 2015 bekerja sama organisasi-organisasi di berbagai negara asia seperti, Sigmantara Foundation (Indonesia), The Visayan Forum Foundation (Filipina), Humanitarian Organization for Migration Economics atau HOME (Singapura) dan Justice Center (Hong Kong).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pekerja Migran Indonesia banyak menghadapi masalah pada saat proses rekrutmen. Selama ini, perekrutan Calon Pekerja Migran Indonesia atau yang dulu disebut dengan Calon Tenaga Kerja Indonesia (CTKI) berlandaskan pada UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Proses pembekalan CPMI mengenai pemahaman hak dan kewajiban tidak mendalam sehingga pemahaman CPMI kurang memadai. Sebelum diterbitkannya UU No. 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, pembekalan akhir Pemberangkatan atau sering disingkat PAP adalah kegiatan pemberian pembekalan atau informasi kepada CPMI yang akan berangkat bekerja ke luar Negeri agar memiliki kesiapan mental dan pengetahuan untuk bekerja di luar negeri, memahami hak dan kewajibannya serta dapat mampu mengatasi jika terjadi masalah. PAP merupakan rangkaian kegiatan proses rekrutmen CPMI oleh Perusahaan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (PPTKIS). Tujuan PAP sebelum berangkat bekerja di luar negeri antara lain:

- a. Memahami hukum dan peraturan perUUan yang berlaku dinegara tujuan penempatan (peraturan keimigrasian, perburuhan, pidana)
- b. Memahami hak dan kewajibannya sebagaimana diatur dalam perjanjian Kerja;
- c. Memahami budaya, adat istiadat dan kebiasaan yang berlaku dinegara tujuan penempatan;

- d. Menurangi berbagai permasalahan yang dihadapi TKI, karena dengan mengikuti PAP, TKI diharapkan mendapatkan informasi yang cukup dalam mengatasi masalah;
- e. Untuk mengetahui kesiapan mental TKI untuk bekerja di luar negeri;
- f. TKI terhindar dari asusila, perdagangan manusia (human trafficking) serta penggunaan obat terlarang (narkoba dan HIV/AIDS)

Pelaksanaan PAP bagi CPMI dilakukan di tempat yang ditetapkan oleh BP3TKI/UPT-P3TKI/LP3TKI/P4TKI. Sedangkan metode pembelajaran dalam penyampaian materi PAP dilakukan dalam bentuk; ceramah, diskusi, Tanya jawab, simulasi dan metode lainnya seperti visualisasi, media internet dan buku panduan TKI. Dengan diterbitkannya UU No. 18 Tahun 2017, maka proses rekrutmen Pekerja Migran Indonesia mengalami perubahan. Mekanisme perekrutan CPMI berdasarkan UU No. 18 2017, adalah sebagai berikut:

- a. Pencari Kerja yang akan bekerja di dalam atau di luar negeri harus mendaftar di Dinas Kabupaten/Kota atau di kecamatan sesuai dengan domisili untuk mendapatkan kartu tanda bukti pendaftaran Pencari Kerja (AK/I).
- b. Untuk mendapatkan kartu tanda bukti pendaftaran Pencari Kerja (AK/I), Pencari Kerja mengajukan secara manual atau melalui *online system* dengan melampirkan:
  - 1) *copy* KTP yang masih berlaku;
  - 2) pas foto terbaru berwarna ukuran 3 x 4 cm sebanyak 2 (dua) lembar;
  - 3) *copy* ijazah pendidikan terakhir;
  - 4) *copy* sertifikat Kompetensi Kerja bagi yang memiliki; dan/ atau
  - 5) *copy* surat keterangan pengalaman kerja bagi yang memiliki.
- c. Pelayanan kepada Pencari Kerja dilakukan oleh fungsional Pengantar Kerja atau Petugas Antarkerja di Dinas Kabupaten/Kota atau di kecamatan.
- d. Pengantar Kerja atau Petugas Antarkerja harus melakukan pengisian data Pencari Kerja (AK/II) melalui wawancara langsung untuk mengetahui bakat, minat, dan kemampuan Pencari Kerja.
- e. Standar kartu tanda bukti pendaftaran Pencari Kerja (AK/I) dan kartu data Pencari Kerja (AK/II) tercantum dalam Format 3a dan Format 3b Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

- f. Pengesahan atas kartu tanda bukti pendaftaran Pencari Kerja (AK/I) ditandatangani oleh fungsional Pengantar Kerja.
- g. Dalam hal Dinas Kabupaten/Kota belum memiliki Pengantar Kerja, pengesahan dapat dilakukan oleh pejabat struktural yang membidangi Penempatan Tenaga Kerja pada Dinas Kabupaten/Kota setempat.
- h. Kartu tanda bukti pendaftaran Pencari Kerja (AK/I) ‘
- i. Dalam hal belum mendapatkan pekerjaan, Pencari Kerja harus melapor kepada Dinas Kabupaten/Kota setiap 6 (enam) bulan sekali terhitung sejak tanggal pendaftaran.
- j. Dalam hal telah mendapatkan pekerjaan, Pencari Kerja harus melapor kepada Dinas Kabupaten/Kota paling lambat 1 (satu) minggu terhitung sejak tanggal penempatan.
- k. Pencari Kerja dapat memperoleh kartu tanda bukti pendaftaran Pencari Kerja (AK/I) di luar kabupaten/kota domisilinya.
- l. Kartu tanda bukti pendaftaran Pencari Kerja (AK/I) berlaku secara nasional.
- m. Kartu tanda bukti pendaftaran Pencari Kerja (AK/I) diperpanjang.

Sebelum pemberangkatan Calon Pekerja Migran Indonesia, mengikuti kegiatan orientasi pra pemberangkatan yang berisi penjelasan mengenai:

- 1) perjanjian kerja;
- 2) kondisi lingkungan kerja, budaya kerja, dan kebiasaan penduduk/masyarakat di daerah tujuan penempatan; dan
- 3) mental, disiplin, dan etos kerja.

Kegiatan orientasi pra pemberangkatan dilakukan oleh LPTKS atau BKK bersama dengan Dinas Kabupaten/Kota. Sebelum ditempatkan di luar negeri, Calon Pekerja Migran Indonesia wajib memiliki dokumen sebagai berikut:

- a. surat keterangan status perkawinan, bagi yang telah menikah melampirkan fotokopi buku nikah;
- b. surat keterangan izin suami atau istri, izin orang tua, atau izin wali yang diketahui oleh kepala desa atau lurah;
- c. sertifikat kompetensi kerja;
- d. surat keterangan sehat berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dan psikologi;

- e. paspor yang diterbitkan oleh kantor imigrasi setempat;
- f. Visa Kerja;
- g. Perjanjian Penempatan Pekerja Migran Indonesia; dan
- h. Perjanjian Kerja.

#### **4. Peningkatan Pemahaman Pekerja Migran Indonesia Terhadap Hak dan Kewajibannya**

Kebijakan Pemerintah untuk melindungi hak-hak para Pekerja Migran Indonesia telah diwujudkan dalam bentuk Undang-Undang N0. 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia. Undang-undang tersebut bertujuan melindungi Pekerja Migran Indonesia dari perdagangan manusia, termasuk perbudakan dan kerja paksa, korban kekerasan, kesewenangwenangan, kejahatan atas harkat dan martabat manusia, serta perlakuan lain yang melanggar hak asasi manusia. Pelindungan Pekerja Migran Indonesia dilakukan dalam suatu sistem yang terpadu yang melibatkan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Undang-Undang ini lebih menekankan dan memberikan peran yang lebih besar kepada pemerintah dan mengurangi peran swasta dalam penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, dimulai dari sebelum bekerja, selama bekerja, dan setelah bekerja. Pihak swasta hanya diberi peran sebagai pelaksana penempatan Pekerja Migran Indonesia.

Namun demikian, implementasi undang-undang tersebut belum sepenuhnya berjalan mengingat masih memerlukan sejumlah peraturan pelaksana dalam bentuk peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan badan sebagai panduan yang lebih rinci untuk melaksanakannya. Perlindungan PMI akan terlaksana bukan hanya karena kerangka hukum yang baik, melainkan perlu adanya kepatuhan dari berbagai pihak yang terlibat. Pengaturan hak pekerja migran telah banyak diatur baik dalam hukum internasional maupun hukum nasional. Namun pada prakteknya seringkali negara pengirim dan penerima mengabaikan hak pekerja migran baik dari standar-standar pemenuhan keterampilan maupun hak asasi manusia sehingga diperlukan bagi pemangku kebijakan implementasi menyeluruh terhadap standar-standar minimum internasional serta pemenuhan nilai-nilai hak asasi manusia.

Membangun strategi diseminasi informasi yang komprehensif kepada seluruh stakeholder terutama bagi masyarakat yang berminat atau memiliki lingkungan dimana banyak pekerja migran. Strategi yang lebih

komunikatif dibutuhkan untuk menyebarkan informasi mengenai manfaat menjadi pekerja migran secara lebih luas, mengurangi terjadinya pekerja migran yang non prosedural melalui peningkatan pengetahuan tentang manfaat migrasi melalui jalur resmi, menyediakan sistem pencocokan-pekerjaan (*job-matching*) yang lebih baik<sup>9</sup>. Selain itu, strategi perlindungan pekerja migran juga dapat dilakukan melalui peningkatan kesadaran akan hak-hak mereka diikuti dengan pemahaman mekanisme pengaduan yang tersedia jika PMI menemui permasalahan. Strategi yang lain adalah menjamin akuntabilitas yang lebih baik bagi para pelaku sektor swasta dalam proses rekrutmen. Perlu adanya pendekatan baru dalam penerapan strategi diseminasi, yaitu dengan melibatkan perguruan tinggi, yang memiliki kapasitas dalam bidang pelatihan. Metodologi yang digunakan juga perlu diperbaharui agar tepat penyampai pesan lebih tepat, sasaran diseminasi, pesan-pesan yang disampaikan, serta jalur-jalur diseminasi yang digunakan, untuk memastikan bahwa informasi tersebut menjangkau mereka yang akan mendapatkan manfaat terbesar dari informasi tersebut.

## **E. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

ILO sebagai lembaga internasional yang mengurus masalah perburuhan telah mengeluarkan konvensi-konvensi internasional untuk membantu mempertahankan hak-hak pekerja migran, antara lain:

- a. Konvensi Migrasi untuk Bekerja (revisi no. 97) tahun 1946 yang memuat sejumlah ketentuan yang dirancang untuk membantu para migran untuk bekerja, seperti memberikan informasi yang relevan untuk mengambil langkah-langkah melawan propaganda menyesatkan, dan untuk memfasilitasi keberangkatan, perjalanan dan juga penerimaan para migran. Konvensi ini juga meminta Negara-negara yang telah meratifikasi Konvensi agar memposisikan migran, yang secara sah berada dalam wilayahnya, dengan perlakuan yang sama seperti pada warganegaranya sendiri dalam menerapkan berbagai hukum dan peraturan yang berkenaan dengan kehidupan kerja mereka, tanpa diskriminasi berdasarkan kewarganegaraan, ras, agama ataupun jenis kelamin.

---

<sup>9</sup> Pekerja Global Indonesia, Antara Peluang dan Resiko, World Bank, 2017



- b. Konvensi Pekerja Migran (Ketentuan Tambahan No. 143) tahun 1975 membahas masalah migrasi dalam kondisi teraniaya, dan persamaan kesempatan dan perlakuan.
- c. UU No. 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia merupakan wujud Pemerintah melindungi pekerja migran yang selama ini banyak terjadi masalah. Perlindungan bukan saja untuk Pekerja Migran, tetap juga diberikan kepada anggota keluarganya. Adapun hak-hak dasar pekerja migran dan keluarganya mencakup: mendapatkan kunjungan dari anggota keluarganya, menyimpan dokumen pribadi, termasuk paspor dan dokumen izin kerja. Kesetaraan di mata hukum ketika ditahan atau dipenjara saat menunggu masa sidang atau ketika ditahan untuk alasan lainnya. Mereka juga mempunyai hak menyampaikan keluhan kepada otoritas terkait, serta mendapatkan bantuan dari Perwakilan Pemerintah di negara penempatan. Di negara penempatan, pekerja migran juga bebas berpindah tempat kerja. Selain itu, pekerja migran dan keluarganya juga memperoleh hak akses informasi terkait pekerjaan, kondisi kerja, kontrak kerja, perlakuan adil di tempat kerja, mendapatkan akomodasi, tunjangan dan penghasilan yang layak dan adil. Undang-undang menjamin pemenuhan dan penegakan hak asasi manusia sebagai warga negara dan PMI; dan Menjamin perlindungan hukum, ekonomi dan sosial PMI dan keluarganya.
- d. Lemahnya pemahaman Pekerja Migran Indonesia terhadap hak dan kewajiban disebabkan antara lain kurang efektifnya proses pelatihan pada saat proses rekrutmen Calon Pekerja Migran Indonesia. Kegiatan pelatihan yang seharusnya digunakan sebagai proses penyampaian informasi tentang hak dan kewajiban Pekerja Migran sebelum penempatan, saat penempatan dan setelah penempatan (pulang) kurang dimanfaatkan dengan baik dan formalitas belaka.

## **2. Saran**

Indonesia sebagai negara yang cukup banyak mengirimkan pekerja migrannya ke negara lain, sangat berkepentingan untuk melindungi hak-hak warga negaranya yang menjadi pekerja migran. Untuk itu, perlu:

1. Mensosialisasikan secara luas kepada masyarakat khususnya para Calon Pekerja Migran Indonesia tentang Undang-Undang Nomor 18 tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia terutama berkaitan dengan hak dan kewajiban Pekerja Migran Indonesia sebelum penempatan, setelah penempatan, dan pemulangan bagi Calon Pekerja Migran maupun keluarganya.
2. Penyelenggaraan pelatihan terhadap Calon Pekerja Migran Indonesia yang selama ini dilaksanakan oleh Balai Latihan Kerja Luar Negeri (BLKLN) yang dikelola swasta perlu dikaji kembali terutama mengenai kurikulum dan proses belajar mengajarnya agar hasilnya sesuai dengan tujuan pelatihan.
3. Seluruh pemangku kepentingan terutama Perguruan Tinggi hendaknya ikut serta mensosialisasikan dan mempromosikan hak-hak Pekerja Migran Indonesia dengan menggunakan pendekatan dan metode yang sesuai dengan kapasitasnya masing-masing.

## DAFTAR PUSTAKA

- <http://id.wikipedia.org/wiki/Hak>, Diakses pada 4 Juli 2018
- <http://syehaceh.wordpress.com/tag/hak/>, diakses 7 Agustus 2018
- Pekerja Global Indonesia, Antara Peluang dan Resikot, World Bank, 2017
- Resolusi Majelis Umum No. 45/158 tertanggal 18 Desember 1990.
- Rhona K.M. Smith, et.al. *Hukum Hak Asasi Manusia*, Knut D. Asplund, et. al. (Editor), PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008
- Suharto Edi, *Profiles and Dynamics of the Urban Informal Sector in Indonesia: A Study of Pedagang Kakilima in Bandung*, Ph.D dissertation, Palmerston North: Massey University, 2002

## PELAKSANAAN OUTSOURCING DALAM HUKUM KETENAGAKERJAAN DI INDONESIA

Edi Suhaedi, SH. MH.

### A. Pendahuluan

Dalam pengertian umum, istilah outsourcing (Alih Daya) diartikan sebagai contract (work) out seperti yang tercantum dalam Concise Oxford Dictionary, sementara mengenai kontrak itu sendiri diartikan sebagai berikut: "Contract to enter into or make a contract. From the latin contractus, the past participle of contrahere, to draw together, bring about or enter into an agreement." (Webster's English Dictionary)

Pengertian outsourcing (Alih Daya) secara khusus didefinisikan oleh Maurice F Greaver II, pada bukunya Strategic Outsourcing, A Structured Approach to Outsourcing: Decisions and Initiatives, dijabarkan sebagai berikut: "Strategic use of outside parties to perform activities, traditionally handled by internal staff and resurces."

Menurut definisi Maurice Greaver, Outsourcing (Alih Daya) dipandang sebagai tindakan mengalihkan beberapa aktivitas perusahaan dan hak pengambilan keputusannya kepada pihak lain (outside provider), dimana tindakan ini terikat dalam suatu kontrak kerjasama. Beberapa pakar serta praktisi outsourcing (Alih Daya) dari Indonesia juga memberikan definisi mengenai outsourcing, antara lain menyebutkan bahwa outsourcing (Alih Daya) dalam bahasa Indonesia disebut sebagai alih daya, adalah pendelegasian operasi dan manajemen harian dari suatu proses bisnis kepada pihak luar (perusahaan jasa outsourcing).[8] Pendapat serupa juga dikemukakan oleh Muzni Tambusai, Direktur Jenderal Pembinaan Hubungan Industrial Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang mendefinisikan pengertian outsourcing (Alih Daya) sebagai memborongkan satu bagian atau beberapa bagian kegiatan perusahaan yang tadinya dikelola sendiri kepada perusahaan lain yang kemudian disebut sebagai penerima pekerjaan. Dari beberapa definisi yang dikemukakan di atas, terdapat persamaan dalam memandang outsourcing (Alih Daya) yaitu terdapat penyerahan sebagian kegiatan perusahaan pada pihak lain.

UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebagai dasar hukum diberlakukannya outsourcing (Alih Daya) di Indonesia, membagi outsourcing (Alih Daya) menjadi dua bagian, yaitu: pemborongan pekerjaan

dan penyediaan jasa pekerja/buruh.] Pada perkembangannya dalam draft revisi Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan outsourcing (Alih Daya) mengenai pemborongan pekerjaan dihapuskan, karena lebih condong ke arah sub contracting pekerjaan dibandingkan dengan tenaga kerja.

Untuk mengkaji hubungan hukum antara karyawan outsourcing (Alih Daya) dengan perusahaan pemberi pekerjaan, akan diuraikan terlebih dahulu secara garis besar pengaturan outsourcing (Alih Daya) dalam UU No.13 tahun 2003. Dalam UU No.13/2003, yang menyangkut outsourcing (Alih Daya) adalah pasal 64, pasal 65 (terdiri dari 9 ayat), dan pasal 66 (terdiri dari 4 ayat). Pasal 64 adalah dasar dibolehkannya outsourcing. Dalam pasal 64 dinyatakan bahwa: Perusahaan dapat menyerahkan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lainnya melalui perjanjian pemborongan pekerjaan atau penyediaan jasa pekerja/buruh yang dibuat secara tertulis. Pasal 65 memuat beberapa ketentuan diantaranya adalah:

- a. penyerahan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lain dilaksanakan melalui perjanjian pemborongan pekerjaan yang dibuat secara tertulis (ayat 1);
- b. pekerjaan yang diserahkan pada pihak lain, seperti yang dimaksud dalam ayat (1) harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :
  - dilakukan secara terpisah dari kegiatan utama;
  - dilakukan dengan perintah langsung atau tidak langsung dari pemberi pekerjaan;
  - merupakan kegiatan penunjang perusahaan secara keseluruhan;
  - tidak menghambat proses produksi secara langsung. (ayat 2)
- c. perusahaan lain (yang diserahkan pekerjaan) harus berbentuk badan hukum (ayat 3); perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja pada perusahaan lain sama dengan perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja pada perusahaan pemberi pekerjaan atau sesuai dengan peraturan perundangan (ayat 4);
- d. perubahan atau penambahan syarat-syarat tersebut diatas diatur lebih lanjut dalam keputusan menteri (ayat 5);
- e. hubungan kerja dalam pelaksanaan pekerjaan diatur dalam perjanjian tertulis antara perusahaan lain dan pekerja yang dipekerjakannya (ayat 6)
- f. hubungan kerja antara perusahaan lain dengan pekerja/buruh dapat didasarkan pada perjanjian kerja waktu tertentu atau perjanjian kerja waktu tidak tertentu (ayat 7);

g. bila beberapa syarat tidak terpenuhi, antara lain, syarat-syarat mengenai pekerjaan yang diserahkan pada pihak lain, dan syarat yang menentukan bahwa perusahaan lain itu harus berbadan hukum, maka hubungan kerja antara pekerja/buruh dengan perusahaan penyedia jasa tenaga kerja beralih menjadi hubungan kerja antara pekerja/buruh dengan perusahaan pemberi pekerjaan (ayat 8).

Pasal 66 UU Nomor 13 tahun 2003 mengatur bahwa pekerja/buruh dari perusahaan penyedia jasa tenaga kerja tidak boleh digunakan oleh pemberi kerja untuk melaksanakan kegiatan pokok atau kegiatan yang berhubungan langsung dengan proses produksi, kecuali untuk kegiatan jasa penunjang yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi. Perusahaan penyedia jasa untuk tenaga kerja yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi juga harus memenuhi beberapa persyaratan, antara lain:

- a. adanya hubungan kerja antara pekerja dengan perusahaan penyedia jasa tenaga kerja;
- b. perjanjian kerja yang berlaku antara pekerja dan perusahaan penyedia jasa tenaga kerja adalah perjanjian kerja untuk waktu tertentu atau tidak tertentu yang dibuat secara tertulis dan ditandatangani kedua belah pihak;
- c. perlindungan upah, kesejahteraan, syarat-syarat kerja serta perselisihan yang timbul menjadi tanggung jawab perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh;
- d. perjanjian antara perusahaan pengguna jasa pekerja/buruh dan perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh dibuat secara tertulis.

Penyedia jasa pekerja/buruh merupakan bentuk usaha yang berbadan hukum dan memiliki izin dari instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan. Dalam hal syarat-syarat diatas tidak terpenuhi (kecuali mengenai ketentuan perlindungan kesejahteraan), maka demi hukum status hubungan kerja antara pekerja/buruh dan perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh beralih menjadi hubungan kerja antara pekerja/buruh dan perusahaan pemberi pekerjaan. Penentuan Pekerjaan Utama (Core Business) dan Pekerjaan Penunjang (Non Core Business) dalam Perusahaan sebagai Dasar Pelaksanaan Outsourcing. Berdasarkan pasal 66 UU No.13 Tahun 2003 outsourcing (Alih Daya) dibolehkan hanya untuk kegiatan penunjang, dan kegiatan yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi.

R.Djokopranoto dalam materi seminarnya menyampaikan bahwa: “Dalam teks UU no 13/2003 tersebut disebut dan dibedakan antara usaha atau kegiatan pokok dan kegiatan penunjang. Ada persamaan pokok antara bunyi UU tersebut dengan praktek industri, yaitu bahwa yang di outsource umumnya (tidak semuanya) adalah kegiatan penunjang (non core business), sedangkan kegiatan pokok (core business) pada umumnya (tidak semuanya) tetap dilakukan oleh perusahaan sendiri. Namun ada potensi masalah yang timbul. Potensi masalah yang timbul adalah apakah pembuat dan penegak undang-undang di satu pihak dan para pengusaha dan industriawan di lain pihak mempunyai pengertian dan interpretasi yang sama mengenai istilah-istilah tersebut.”

Kesamaan interpretasi ini penting karena berdasarkan undang-undang ketenagakerjaan outsourcing (Alih Daya) hanya dibolehkan jika tidak menyangkut core business. Dalam penjelasan pasal 66 UU No.13 tahun 2003, disebutkan bahwa : “Yang dimaksud dengan kegiatan penunjang atau kegiatan yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi adalah kegiatan yang berhubungan di luar usaha pokok (core business) suatu perusahaan.Kegiatan tersebut antara lain: usaha pelayanan kebersihan (cleaning service), usaha penyediaan makanan bagi pekerja/buruh catering, usaha tenaga pengaman (security/satuan pengamanan), usaha jasa penunjang di pertambangan dan perminyakan, serta usaha penyediaan angkutan pekerja/buruh.”

Interpretasi yang diberikan undang-undang masih sangat terbatas dibandingkan dengan kebutuhan dunia usaha saat ini dimana penggunaan outsourcing (Alih Daya) semakin meluas ke berbagai lini kegiatan perusahaan. Konsep dan pengertian usaha pokok atau core business dan kegiatan penunjang atau non core business adalah konsep yang berubah dan berkembang secara dinamis. Oleh karena itu tidak heran kalau Alexander dan Young (1996) mengatakan bahwa ada empat pengertian yang dihubungkan dengan core activity atau core business. Keempat pengertian itu ialah :

- Kegiatan yang secara tradisional dilakukan di dalam perusahaan.
- Kegiatan yang bersifat kritis terhadap kinerja bisnis.
- Kegiatan yang menciptakan keunggulan kompetitif baik sekarang maupun di waktu yang akan datang.
- Kegiatan yang akan mendorong pengembangan yang akan datang, inovasi, atau peremajaan kembali.

Interpretasi kegiatan penunjang yang tercantum dalam penjelasan UU No.13 tahun 2003 condong pada definisi yang pertama, dimana outsourcing (Alih Daya) dicontohkan dengan aktivitas berupa pengontrakan biasa untuk memudahkan pekerjaan dan menghindarkan masalah tenaga kerja. Outsourcing (Alih Daya) pada dunia modern dilakukan untuk alasan-alasan yang strategis, yaitu memperoleh keunggulan kompetitif untuk menghadapi persaingan dalam rangka mempertahankan pangsa pasar, menjamin kelangsungan hidup dan perkembangan perusahaan.

Outsourcing (Alih Daya) untuk meraih keunggulan kompetitif ini dapat dilihat pada industri-industri mobil besar di dunia seperti Nissan, Toyota dan Honda. Pada awalnya dalam proses produksi mobil, core business nya terdiri dari pembuatan desain, pembuatan suku cadang dan perakitan. Pada akhirnya yang menjadi core business hanyalah pembuatan desain mobil sementara pembuatan suku cadang dan perakitan diserahkan pada perusahaan lain yang lebih kompeten, sehingga perusahaan mobil tersebut bisa meraih keunggulan kompetitif.

Dalam hal outsourcing (Alih Daya) yang berupa penyediaan pekerja, dapat dilihat pada perkembangannya saat ini di Indonesia, perusahaan besar seperti Citibank banyak melakukan outsource untuk tenaga-tenaga ahli, sehingga interpretasi outsource tidak lagi hanya sekedar untuk melakukan aktivitas-aktivitas penunjang seperti yang didefinisikan dalam penjelasan UU No.13 tahun 2003. Untuk itu batasan pengertian core business perlu disamakan lagi interpretasinya oleh berbagai kalangan. Pengaturan lebih lanjut untuk hal-hal semacam ini belum diakomodir oleh peraturan ketenagakerjaan di Indonesia. Perusahaan dalam melakukan perencanaan untuk melakukan outsourcing terhadap tenaga kerjanya, mengklasifikasikan pekerjaan utama dan pekerjaan penunjang ke dalam suatu dokumen tertulis dan kemudian melaporkannya kepada instansi ketenagakerjaan setempat. Pembuatan dokumen tertulis penting bagi penerapan outsourcing di perusahaan, karena alasan-alasan sebagai berikut :

- Sebagai bentuk kepatuhan perusahaan terhadap ketentuan tentang ketenagakerjaan dengan melakukan pelaporan kepada Dinas Tenaga Kerja setempat;
- Sebagai pedoman bagi manajemen dalam melaksanakan outsourcing pada bagian-bagian tertentu di perusahaan;

- Sebagai sarana sosialisasi kepada pihak pekerja tentang bagian-bagian mana saja di perusahaan yang dilakukan outsourcing terhadap pekerjanya;
- Meminimalkan risiko perselisihan dengan pekerja, serikat pekerja, pemerintah serta pemegang saham mengenai keabsahan dan pengaturan tentang outsourcing di Perusahaan.

## **B. Sejarah *Outsourcing***

### 1. Outsourcing di tingkat global.

Praktek dan prinsip-prinsip outsourcing telah ditetapkan di zaman Yunani dan Romawi. Pada zaman tersebut, akibat kekurangan dan kemampuan pasukan dan tidak terkendalinya ahli-ahli bangunan, bangsa Yunani dan Romawi menyewa prajurit asing untuk berperang dan para ahli-ahli bangunan untuk membangun kota dan istana. Sejalan dengan adanya revolusi industri, maka perusahaan-perusahaan berusaha untuk menemukan terobosan-terobosan baru dalam memenangkan persaingan. Pada tahap ini untuk mengerjakan sesuatu tidak cukup untuk menang secara kompetitif, melainkan harus disertai dengan kesanggupan untuk menciptakan produk paling bermutu dengan biaya terendah.

Sebelum Perang Dunia II, Kerajaan Inggris merekrut serdadu Gurkha yang terkenal dengan keberaniannya. Saat Perang Dunia II berlangsung, 1945-1950, Amerika Serikat adalah negara yang paling banyak menerapkan outsourcing untuk keperluan perang. Praktik outsourcing kemudian berkembang luas di perusahaan multinasional sejalan dengan perlunya mereka beroperasi secara efisien dan fokus terhadap bisnis mereka. Perancis kini merupakan negara yang paling berkembang dalam menerapkan outsourcing. Hampir seluruh perusahaan Perancis, dalam berbagai skala, menerapkan praktek outsourcing dalam menjalankan usaha.

Dikarenakan adanya pasar global dan godaan tenaga kerja murah, dunia industri manufaktur mengalami peningkatan tenaga kerja pada dekade 1980an pada tahun-tahun berikutnya, praktek outsourcing didorong oleh Satu dari sepuluh butir kesepakatan dalam Washington Consensus yang mengindikasikan bahwa pasar tenaga kerja harus bersifat fleksibel sebagai sebuah syarat investasi. Secara sederhana berarti, tenaga kerja hanya dijadikan sebuah fungsi produksi yang bersifat variabel. Ketika produksi meningkat, jumlah pekerja ikut terungkit, namun ketika produksi menurun, pekerja harus dikurangi.



### 1a. Outsourcing di Indonesia

Di Indonesia sendiri perkembangan outsourcing dibagi kedalam dua masa, yaitu zaman pra-kemerdekaan dan masa pasca kemerdekaan.

#### 1) Pra-kemerdekaan (penjajahan)

##### a) Deli Planters Vereeniging

Outsourcing sudah diperkenalkan pada warga bumiputra pada masa pendudukan Belanda. Seiring maraknya sistem tanam paksa (monokultur) seperti tebu, kopi, tembakau, sekitar tahun 1879, pemerintah kolonial Hindia Belanda membuat program besar-besaran dalam upaya menghasilkan barang-barang devisa di pasar internasional. Salah satu upayanya adalah membuka investasi di sektor perkebunan di daerah Deli Serdang. Kebijakan itu diatur oleh Gubernur Jendral Hindia Belanda dalam peraturan No. 138 tentang Koeli Ordonantie. Peraturan tersebut kemudian direvisi lagi dengan dikeluarkannya surat keputusan Gubernur Jendral Pemerintah Hindia Belanda Nomor 78.

Peraturan tersebut dikeluarkan untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif seraya membuka lapangan kerja bagi para penganggur yang miskin. Regulasi ini kemudian mampu mendorong laju investasi sektor perkebunan tembakau di Deli sesuai regulasi yang sudah dikeluarkan yang mengatur tentang ketentuan untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja (koeli) perkebunan maka pada tahun 1879 dibentuklah organisasi yang diberi nama 'Deli Planters Vereeniging.' Organisasi tersebut bertugas untuk mengordinasikan perekrutan tenaga kerja yang murah. Selanjutnya, Deli Planters Vereeniging ini membuat kontrak dengan sejumlah biro pencari tenaga kerja untuk mendatangkan buruh-buruh murah secara besar-besaran terutama dari daerah Jawa Tengah dan Jawa Timur.

Deli Planters Vereeniging bekerjasama dengan para Lurah, para Kepala Desa, para calo tenaga kerja, untuk mengangkut kaum Bumi Putra meninggalkan kampung halamannya menuju tanah perkebunan. Mereka kemudian diangkut ke Batavia, dan di Batavia mereka wajib "menandatangani" perjanjian kontrak yang saat itu disebut sebagai Koeli Ordonantie. Konon orang Jawa lah yang saat itu tepat untuk melakukan pekerjaan tersebut, sifat yang mudah mengalah dan mudah diajak kompromi adalah pilihan utama dari orang-orang tersebut, tetapi juga perlu diingat bahwa saat itu pun sudah ada perjanjian kontrak kerja yang sama-sama menyetujui tentang hak dan kewajiban masing-masing, hal ini terlepas

apakah kemudian terdengar bahwa kontrak (ordonantie) tersebut banyak dilanggar oleh si pelaksana itu sendiri, konon justru si pelaksana itulah yang lebih berkuasa dari pada si pemilik investasi.

Setelah tiba di perkebunan (onderneming), para koeli orang Jawa tersebut dipekerjakan di bawah pengawasan mandor yang bertanggung-jawab atas disiplin kerja. Para mandor ini mendapatkan upah sebesar 7,5% dari hasil kelompok upah para koeli yang dipimpinnya. Pada umumnya, para pemilik perkebunan menerapkan suatu bentuk organisasi dengan hirarki dimana kinerja para mandor ini diawasi oleh mandor kepala, dan selanjutnya para mandor kepala ini diawasi oleh asisten pengawas. Para asisten pengawas ini bertanggungjawab kepada administratur perkebunan. Selanjutnya, para administratur bertanggungjawab kepada tuan juragannya, yaitu para investor yang memiliki perkebunan itu. Pada masa itu, yang paling berpengaruh dan paling berkuasa atas para koeli adalah para atasan langsungnya yaitu para mandor dan mandor kepala, mereka ini yang paling sering melakukan pemerasan terhadap para koeli. Begitu berkuasanya sehingga para koeli jika ditanya dimana dia bekerja, maka jawabannya bukan menyebutkan nama onderneming tempat bekerjanya, akan tetapi akan menyebutkan siapa nama mandor dan nama mandor kepalanya.

Pemerasan yang dialami oleh para koeli bukan hanya dari pemerasan langsung yang dilakukan oleh mandor dan mandor kepalanya saja. Para calo dan tuan juragan atau ondernemer secara tak langsung juga melakukan pemerasan. Hutang dan biaya yang dianggap sebagai hutang seperti biaya transportasi dari Jawa ke Deli, biaya makan, biaya pengobatan, biaya tempat tinggal, dengan upahnya yang minim itu seringkali baru dapat terbayarkan lunas setelah para koeli bekerja selama lebih dari 3 tahun kontrak kerja.

#### b) Animer

Masih pada masa pendudukan Belanda sekitar Abad XIX, sistem outsourcing juga sudah dikenal dalam kehidupan buruh (koeli) pelabuhan di Tanjung Priok. Menurut penelitian yang dilakukan Razif, aktivis Institut Sejarah Sosial Indonesia (ISSI), para buruh Pelabuhan Tanjung Priok direkrut oleh kelompok buruh yang disebut sebagai "animer". Oleh para animer, tenaga kerja itu biasanya didatangkan dari Jawa Barat. Secara getok-tular, dari mulut ke mulut, kaum muda di perkampungan Lebak, Banten, Cianjur, mereka berbondong-bondong menjual tenaganya. Di kampungnya, produksi

pertanian tidak lebih menjanjikan dibanding migrasi ke Tanjung Priok dimana bisa memperoleh “uang” dari upah memburuh.

## 2) Masa Kemerdekaan

### a) Pra Undang-Undang No 13 Tahun 2003

Pengaturan tentang pemborongan pekerjaan, sebenarnya sudah diatur sejak zaman belanda. Sebelum diundangkannya Undang-Undang No 13 Tahun 2003, Outsourcing diatur dalam KUH Perdata Pasal 1601 b, Pasal tersebut mengatur bahwa pemborongan suatu pekerjaan adalah kesepakatan dua belah pihak yang saling mengikatkan diri, untuk menyerahkan suatu pekerjaan kepada pihak yang saling mengikatkan diri, untuk menyerahkan suatu pekerjaan kepada pihak lain dan pihak lainnya membayarkan sejumlah harga. Tetapi pengaturan dalam KUH Perdata masih belum lengkap karena belum diatur terkait pekerjaan yang dapat dioutsourcingkan, tanggung jawab perusahaan pengguna dan penyedia tenaga kerja outsourcing dan jenis perusahaan yang dapat menyediakan tenaga kerja outsourcing.

### b) Outsourcing Masa Kini (berdasar Undang-Undang No 13 Tahun 2003)

Berdasarkan hasil penelitian PPM (Riset Manajemen: 2008 terhadap 44 perusahaan dari berbagai industri terdapat lebih dari 50% perusahaan di Indonesia menggunakan tenaga outsourcing, yaitu sebesar 73%. Sedangkan sebanyak 27%-nya tidak menggunakan tenaga outsourcing dalam operasional di perusahaannya. Hal ini menunjukkan perkembangan outsourcing di Indonesia begitu pesat Perkembangan outsourcing ini didorong dengan adanya Undang-Undang tentang Ketenagakerjaan Nomor 13 tahun 2003, dalam Undang-Undang tersebut tersebut, kebutuhan tenaga kerja untuk menjalankan produksi disuplai oleh perusahaan penyalur tenaga kerja (outsourcing). Di satu sisi tenaga kerja (buruh) harus tunduk dengan perusahaan penyalur, di sisi lain harus tunduk juga pada perusahaan tempat ia bekerja. Kesepakatan mengenai upah ditentukan perusahaan penyalur dan buruh tidak bisa menuntut pada perusahaan tempat ia bekerja. Sementara itu, di perusahaan tempat ia bekerja, harus mengikuti ketentuan jam kerja, target produksi, peraturan bekerja, dan lain-lain. Setelah mematuhi proses itu, baru ia bisa mendapat upah dari perusahaan penyalur. Hubungan sebab akibat antara bekerja dan mendapatkan hasil yang dialami buruh tidak lagi mempunyai hubungan secara langsung. Bila tanpa lembaga penyalur, buruh

memperoleh upah dari perusahaan tempat ia bekerja sebagai majikan, kini harus menunggu perusahaan tempat ia bekerja membayar management fee kepada perusahaan penyalur sebagai majikan kedua, baru ia memperoleh kucuran upah. Selain hal di atas, dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenaga kerjaan jelas diatur bahwa adanya perusahaan penyedia tenaga kerja outsourcing, yang berbentuk badan hukum, dan bertanggung jawab atas hak-hak tenaga kerja. Selain itu, diatur juga bahwa hanya pekerjaan penunjang saja yang dapat di outsourcingkan.

### **C. Perjanjian Dalam Outsourcing**

Hubungan kerjasama antara Perusahaan outsourcing dengan perusahaan pengguna jasa outsourcing tentunya diikat dengan suatu perjanjian tertulis. Perjanjian dalam outsourcing (Alih Daya) dapat berbentuk perjanjian pemborongan pekerjaan atau perjanjian penyediaan jasa pekerja/buruh. Perjanjian-perjanjian yang dibuat oleh para pihak harus memenuhi syarat sah perjanjian seperti yang tercantum dalam pasal 1320 KUH Perdata, yaitu:

- Sepakat, bagi para pihak;
- Kecakapan para pihak untuk membuat suatu perikatan;
- Suatu hal tertentu;
- Sebab yang halal.

Perjanjian dalam outsourcing (Alih Daya) juga tidak semata-mata hanya mendasarkan pada asas kebebasan berkontrak sesuai pasal 1338 KUH Perdata, namun juga harus memenuhi ketentuan ketenagakerjaan, yaitu UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Dalam penyediaan jasa pekerja, ada 2 tahapan perjanjian yang dilalui yaitu:

1. Perjanjian antara perusahaan pemberi pekerjaan dengan perusahaan penyedia pekerja/buruh ;  
Perusahaan dapat menyerahkan sebagian pekerjaan kepada perusahaan lain melalui perjanjian pemborongan pekerjaan atau perjanjian penyediaan jasa pekerja yang dibuat secara tertulis. Pekerjaan yang dapat diserahkan kepada perusahaan lain harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :
  - a. dilakukan secara terpisah dari kegiatan utama;
  - b. dilakukan dengan perintah langsung atau tidak langsung dari pemberi pekerjaan;

- c. merupakan kegiatan penunjang perusahaan secara keseluruhan;
- d. tidak menghambat proses produksi secara langsung.

Dalam hal penempatan pekerja/buruh maka perusahaan pengguna jasa pekerja akan membayar sejumlah dana (management fee) pada perusahaan penyedia pekerja/buruh.

2. Perjanjian perusahaan penyedia pekerja/buruh dengan karyawan
- Penyediaan jasa pekerja atau buruh untuk kegiatan penunjang perusahaan harus memenuhi syarat sebagai berikut :
- a. adanya hubungan kerja antara pekerja atau buruh dan perusahaan penyedia jasa pekerja atau buruh;
  - b. perjanjian kerja yang berlaku dalam hubungan kerja adalah perjanjian kerja untuk waktu tertentu yang memenuhi persyaratan dan atau perjanjian kerja waktu tidak tertentu yang dibuat secara tertulis dan ditandatangani oleh kedua pihak;
  - c. perlindungan usaha dan kesejahteraan, syarat-syarat kerja maupun perselisihan yang timbul menjadi tanggung jawab perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh.

Dengan adanya 2 (dua) perjanjian tersebut maka walaupun karyawan sehari-hari bekerja di perusahaan pemberi pekerjaan namun ia tetap berstatus sebagai karyawan perusahaan penyedia pekerja. Pemenuhan hak-hak karyawan seperti perlindungan upah dan kesejahteraan, syarat-syarat kerja serta perselisihan yang timbul tetap merupakan tanggung jawab perusahaan penyedia jasa pekerja.

Perjanjian kerja antara karyawan dengan perusahaan outsourcing (Alih Daya) dapat berupa Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) maupun Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu (PKWTT). Perjanjian kerja antara karyawan outsourcing dengan perusahaan outsourcing biasanya mengikuti jangka waktu perjanjian kerjasama antara perusahaan outsourcing dengan perusahaan pengguna jasa outsourcing. Hal ini dimaksudkan apabila perusahaan pengguna jasa outsourcing hendak mengakhiri kerjasamanya dengan perusahaan outsourcing, maka pada waktu yang bersamaan berakhir pula kontrak kerja antara karyawan dengan perusahaan outsource. Bentuk perjanjian kerja yang lazim digunakan dalam outsourcing adalah Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT). Bentuk perjanjian kerja ini dipandang cukup fleksibel bagi perusahaan pengguna jasa outsourcing, karena lingkup pekerjaannya yang berubah-ubah sesuai dengan perkembangan perusahaan.

Karyawan outsourcing walaupun secara organisasi berada di bawah perusahaan outsourcing, namun pada saat rekrutment, karyawan tersebut harus mendapatkan persetujuan dari pihak perusahaan pengguna outsourcing. Apabila perjanjian kerjasama antara perusahaan outsourcing dengan perusahaan pengguna jasa outsourcing berakhir, maka berakhir juga perjanjian kerja antara perusahaan outsourcing dengan karyawannya.

#### **D. Hubungan Hukum antara Karyawan Outsourcing (Alih Daya) dengan Perusahaan Pengguna Outsourcing**

Hubungan hukum Perusahaan Outsourcing (Alih Daya) dengan perusahaan pengguna outsourcing (Alih Daya) diikat dengan menggunakan Perjanjian Kerjasama, dalam hal penyediaan dan pengelolaan pekerja pada bidang-bidang tertentu yang ditempatkan dan bekerja pada perusahaan pengguna outsourcing. Karyawan outsourcing (Alih Daya) menandatangani perjanjian kerja dengan perusahaan outsourcing (Alih Daya) sebagai dasar hubungan ketenagakerjaannya. Dalam perjanjian kerja tersebut disebutkan bahwa karyawan ditempatkan dan bekerja di perusahaan pengguna outsourcing. Dari hubungan kerja ini timbul suatu permasalahan hukum, karyawan outsourcing (Alih Daya) dalam penempatannya pada perusahaan pengguna outsourcing (Alih Daya) harus tunduk pada Peraturan Perusahaan (PP) atau Perjanjian Kerja Bersama (PKB) yang berlaku pada perusahaan pengguna outsourcing tersebut, sementara secara hukum tidak ada hubungan kerja antara keduanya.

Hal yang mendasari mengapa karyawan outsourcing (Alih Daya) harus tunduk pada peraturan perusahaan pemberi kerja adalah :

- Karyawan tersebut bekerja di tempat/lokasi perusahaan pemberi kerja;
- Standard Operational Procedures (SOP) atau aturan kerja perusahaan pemberi kerja harus dilaksanakan oleh karyawan, dimana semua hal itu tercantum dalam peraturan perusahaan pemberi kerja;
- Bukti tunduknya karyawan adalah pada Memorandum of Understanding (MoU) antara perusahaan outsource dengan perusahaan pemberi kerja, dalam hal yang menyangkut norma-norma kerja, waktu kerja dan aturan kerja. Untuk benefit dan tunjangan biasanya menginduk perusahaan outsource. Dalam hal terjadi pelanggaran yang dilakukan pekerja, dalam hal ini tidak

ada kewenangan dari perusahaan pengguna jasa pekerja untuk melakukan penyelesaian sengketa karena antara perusahaan pengguna jasa pekerja (user) dengan karyawan outsource secara hukum tidak mempunyai hubungan kerja, sehingga yang berwenang untuk menyelesaikan perselisihan tersebut adalah perusahaan penyedia jasa pekerja, walaupun peraturan yang dilanggar adalah peraturan perusahaan pengguna jasa pekerja (user).

Peraturan perusahaan berisi tentang hak dan kewajiban antara perusahaan dengan karyawan outsourcing. Hak dan kewajiban menggambarkan suatu hubungan hukum antara pekerja dengan perusahaan, dimana kedua pihak tersebut sama-sama terikat perjanjian kerja yang disepakati bersama. Sedangkan hubungan hukum yang ada adalah antara perusahaan Outsourcing (Alih Daya) dengan perusahaan pengguna jasa, berupa perjanjian penyediaan pekerja. Perusahaan pengguna jasa pekerja dengan karyawan tidak memiliki hubungan kerja secara langsung, baik dalam bentuk perjanjian kerja waktu tertentu maupun perjanjian kerja waktu tidak tertentu.

Apabila ditinjau dari terminologi hakikat pelaksanaan Peraturan Perusahaan, maka peraturan perusahaan dari perusahaan pengguna jasa tidak dapat diterapkan untuk karyawan outsourcing (Alih Daya) karena tidak adanya hubungan kerja. Hubungan kerja yang terjadi adalah hubungan kerja antara karyawan outsourcing (Alih Daya) dengan perusahaan outsourcing, sehingga seharusnya karyawan outsourcing (Alih Daya) menggunakan peraturan perusahaan outsourcing, bukan peraturan perusahaan pengguna jasa pekerja.

Karyawan outsourcing yang ditempatkan di perusahaan pengguna outsourcing tentunya secara aturan kerja dan disiplin kerja harus mengikuti ketentuan yang berlaku pada perusahaan pengguna outsourcing. Dalam perjanjian kerjasama antara perusahaan outsourcing dengan perusahaan pengguna outsourcing harus jelas di awal, tentang ketentuan apa saja yang harus ditaati oleh karyawan outsourcing selama ditempatkan pada perusahaan pengguna outsourcing. Hal-hal yang tercantum dalam peraturan perusahaan pengguna outsourcing sebaiknya tidak diasumsikan untuk dilaksanakan secara total oleh karyawan outsourcing. Misalkan masalah benefit, tentunya ada perbedaan antara karyawan outsourcing dengan karyawan pada perusahaan pengguna outsourcing. Hal-hal yang terdapat

pada Peraturan Perusahaan yang disepakati untuk ditaati, disosialisasikan kepada karyawan outsourcing oleh perusahaan outsourcing. Sosialisasi ini penting untuk meminimalkan tuntutan dari karyawan outsourcing yang menuntut dijadikan karyawan tetap pada perusahaan pengguna jasa outsourcing, dikarenakan kurangnya informasi tentang hubungan hukum antara karyawan dengan perusahaan pengguna outsourcing. Perbedaan pemahaman tersebut pernah terjadi pada PT Toyota Astra Motor, salah satu produsen mobil di Indonesia. Dimana karyawan outsourcing khusus pembuat jok mobil Toyota melakukan unjuk rasa serta mogok kerja untuk menuntut dijadikan karyawan PT Toyota Astra Motor. Hal ini dikarenakan kurangnya sosialisasi mengenai status hubungan hukum mereka dengan PT Toyota Astra Motor selaku perusahaan pengguna outsourcing.

#### **E. Penyelesaian Perselisihan dalam Outsourcing (Alih Daya)**

Dalam pelaksanaan outsourcing (Alih Daya) berbagai potensi perselisihan mungkin timbul, misalnya berupa pelanggaran peraturan perusahaan oleh karyawan maupun adanya perselisihan antara karyawan outsource dengan karyawan lainnya. Menurut pasal 66 ayat (2) huruf c UU No.13 Tahun 2003, penyelesaian perselisihan yang timbul menjadi tanggung jawab perusahaan penyedia jasa pekerja. Jadi walaupun yang dilanggar oleh karyawan outsource adalah peraturan perusahaan pemberi pekerjaan, yang berwenang menyelesaikan perselisihan tersebut adalah perusahaan penyedia jasa pekerja. Dalam hal ini perusahaan outsource harus bisa menempatkan diri dan bersikap bijaksana agar bisa mengakomodir kepentingan karyawan, maupun perusahaan pengguna jasa pekerja, mengingat perusahaan pengguna jasa pekerja sebenarnya adalah pihak yang lebih mengetahui keseharian performa karyawan, daripada perusahaan outsource itu sendiri. Ada baiknya perusahaan outsource secara berkala mengirim wakilannya untuk memantau para karyawannya di perusahaan pengguna jasa pekerja sehingga potensi konflik bisa dihindari dan performa kerja karyawan bisa terpantau dengan baik.

#### **F. Kesimpulan**

Outsourcing (Alih daya) sebagai suatu penyediaan tenaga kerja oleh pihak lain dilakukan dengan terlebih dahulu memisahkan antara pekerjaan utama (core business) dengan pekerjaan penunjang perusahaan (non core business) dalam suatu dokumen tertulis yang disusun oleh manajemen



perusahaan. Dalam melakukan outsourcing perusahaan pengguna jasa outsourcing bekerjasama dengan perusahaan outsourcing, dimana hubungan hukumnya diwujudkan dalam suatu perjanjian kerjasama yang memuat antara lain tentang jangka waktu perjanjian serta bidang-bidang apa saja yang merupakan bentuk kerjasama outsourcing. Karyawan outsourcing menandatangani perjanjian kerja dengan perusahaan outsourcing untuk ditempatkan di perusahaan pengguna outsourcing. Karyawan outsourcing selama ditempatkan diperusahaan pengguna jasa outsourcing wajib mentaati ketentuan kerja yang berlaku pada perusahaan outsourcing, dimana hal itu harus dicantumkan dalam perjanjian kerjasama. Mekanisme Penyelesaian perselisihan ketenagakerjaan diselesaikan secara internal antara perusahaan outsourcing dengan perusahaan pengguna jasa outsourcing, dimana perusahaan outsourcing seharusnya mengadakan pertemuan berkala dengan karyawannya untuk membahas masalah-masalah ketenagakerjaan yang terjadi dalam pelaksanaan outsourcing. Dewasa ini outsourcing sudah menjadi trend dan kebutuhan dalam dunia usaha, namun pengaturannya masih belum memadai. Sedapat mungkin segala kekurangan pengaturan outsourcing dapat termuat dalam revisi UU Ketenagakerjaan yang sedang dipersiapkan dan peraturan pelaksanaannya, sehingga dapat mengakomodir kepentingan pengusaha dan melindungi kepentingan pekerja.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Khakim,SH,Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia,Jakarta,PT.Citra AdityaBakti,2003
- Imam Sjahputra Tunggal,SH,Dasar Dasar Hukum Ketenagakerjaan,Jakarta,Harvarindo,2007
- Lalu Husni,SH,Dasar Dasar hukum Perburuhan,Jakarta,Raja Grafindo Persada,2002
- Muzni Tambusai, Pelaksanaan Outsourcing (Alih Daya) ditinjau dari aspek hukum ketenagakerjaan tidak mengaburkan hubungan industrial, [http://www.nakertrans.go.id/arsip\\_berita/naker/outsourcing.php](http://www.nakertrans.go.id/arsip_berita/naker/outsourcing.php). 29 Mei 2005.
- R.Djokopranoto, Outsourcing (Alih Daya) dalam No.13/2003 tentang Ketenagakerjaan (Perspektif Pengusaha), Materi Seminar

disampaikan pada Seminar Outsourcing: Process and Mangement,  
World Trade Center Jakarta,13-14 oktober 2005.

Sehat damanik,Outsourcing dan Perjanjian Kerja,DSS Publishing,Jakarta2007

Wirawan, Rubrik Hukum Teropong,Apa yang dimaksud dengan sistem  
outsourcing?,

<http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/0504/31/teropong/komenhukum.htm>

## DAMPAK LAYANAN PINJAM MEMINJAM UANG BERBASIS TEKNOLOGI MENGGUNAKAN MEDIA INTERNET BERDASARKAN PERATURAN OTORITAS JASA KEUANGAN NOMOR 77/POJK.01/2016

Roosdiana Harahap, SH. MH.

### A. Pendahuluan

Bila dibandingkan dengan 10 (sepuluh) tahun yang lalu, saat ini teknologi sudah demikian pesat perkembangannya. Bukan hanya teknologi semata tapi sudah merambah kebidang lain yang berkaitan dengan teknologi tak terkecuali finansial. Perkembangan teknologi, berdampak berbagai aktifitas finansial dapat dilakukan dengan mudah hanya menggunakan smartphone, bisa membeli, membayar hingga melakukan investasi, semua dapat dilakukan dengan mudahnya. Seiring dengan perkembangan masa di era globalisasi ini, apapun aktivitas masyarakat tidak akan terlepas dari bantuan teknologi. Begitu pula pada lembaga keuangan yang semula secara konvensional yang kini mulai bergeser pada lembaga keuangan berbasis teknologi. Salah satu kemajuan dalam bidang keuangan saat ini adanya adaptasi Teknologi Finansial. Teknologi finansial itu sendiri berasal dari istilah asing *Fintech* atau *Financial Technology*. Menurut Bank Sentral Republik Indonesia *Financial technology/FinTech* merupakan hasil gabungan antara jasa keuangan dengan teknologi yang akhirnya mengubah model bisnis dari konvensional menjadi moderat, yang awalnya dalam membayar harus bertatap-muka dan membawa sejumlah uang kas, kini dapat melakukan menggunakan smartphone.

Teknologi finansial merupakan implementasi dan pemanfaatan teknologi untuk peningkatan layanan jasa perbankan dan keuangan yang umumnya dilakukan oleh perusahaan rintisan (*startup*) dengan memanfaatkan teknologi *software*, internet, komunikasi, dan komputer terkini.<sup>1</sup>) Konsep ini yang mengadaptasi perkembangan teknologi yang dipadukan dengan bidang finansial sehingga bisa menghadirkan proses transaksi keuangan yang lebih praktis, aman serta modern. Bentuk dasar teknologi finansial antara lain Pembayaran (*digital wallets*, *Peer to Peer*

---

<sup>1</sup> Financial Technology dan lembaga keuangan <http://nofieiman.com/wpcontent/images/financial-technology-lembaga-keuangan.pdf>, hal 6, Akses 8/10/2019, pukul 10.30WIB.

*payments*), Investasi (*equity crowdfunding, Peer to Peer Lending*), Pembiayaan (*crowdfunding, micro-loans, credit facilities*), Asuransi (*risk management*).<sup>2</sup>

Kemunculan perusahaan-perusahaan keuangan dalam bidang penyedia layanan pinjam meminjam uang berbasis teknologi informasi yang semakin mendapatkan perhatian publik dan regulator yakni Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Bank Indonesia. Hal tersebut tertuang dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi, berdasarkan Pasal 1 angka 3 layanan pinjam meminjam uang berbasis teknologi informasi adalah penyelenggara layanan jasa keuangan yang mempertemukan pemberi pinjaman dengan penerima pinjaman dalam rangka melakukan perjanjian pinjam meminjam dalam mata uang rupiah secara langsung melalui sistem elektronik dengan menggunakan jaringan internet. Pasal 1 Angka 4 menyatakan sistem elektronik adalah serangkaian perangkat atau prosedur elektronik yang berfungsi mempersiapkan, mengumpulkan, mengolah, menganalisa, menyimpan, menampilkan, mengumumkan, mengirimkan, dan/atau menyebarkan informasi elektronik dibidang layanan jasa keuangan.

Adanya sistem finansial teknologi memberikan kemudahan layanan finansial sebelum adanya finansial teknologi bagi Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) di Indonesia yang dimiliki oleh perorangan maupun oleh badan usaha yang selalu mengandalkan Bank untuk mendapatkan pinjaman disamping dibebani bunga yang tinggi waktu mendapatkan kredit tersebut memakan waktu yang cukup lama karena harus memenuhi dan melalui birokrasi persyaratan dan prosedur yang agak sulit. Dengan kemudahan-kemudahan yang ditawarkan dalam teknologi finansial membuat tumbuh banyak perusahaan teknologi finansial di Indonesia. Apabila melakukan pinjam meminjam uang pada bank konvensional, bank memiliki lebih banyak persyaratan yang harus dipenuhi sehingga membutuhkan waktu yang cukup lama untuk pencairan dana. Sebaliknya dengan layanan pinjaman meminjam layanan pinjam meminjam uang berbasis teknologi finansial telah memiliki Krediter, maka mereka siap memberikan pinjaman. Langkah yang perlu diikuti biasanya tertera lengkap di *website*, terutama karena aktivitas layanan

---

<sup>2</sup> Edukasi dan perlindungan konsumen Bank Sentral Republik Indonesia <http://www.bi.go.id/id/edukasi-perindungan-konsumen/edukasi/produk-dan-jasa-sp/fintech/pages/default.aspx>, Akses 8/10/2019 Pukul 12.25WIB.

pinjam meminjam uang berbasis teknologi finansial mayoritas dilakukan secara online.<sup>3</sup>

Menurut Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, Penyedia layanan pinjam meminjam uang berbasis teknologi finansial merupakan sebuah Penyelenggara. Pemanfaatan teknologi informasi dan transaksi elektronik dilaksanakan dengan tujuan untuk:

1. mencerdaskan kehidupan bangsa sebagai bagian dari masyarakat informasi dunia;
2. mengembangkan perdagangan dan perekonomian nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
3. meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik;
4. membuka kesempatan seluas-luasnya kepada setiap orang untuk memajukan pikiran dan kemampuan di bidang penggunaan dan pemanfaatan Teknologi Informasi seoptimal mungkin dan bertanggung jawab; dan
5. memberikan rasa aman, keadilan, dan kepastian hukum bagi pengguna dan penyelenggara Teknologi Informasi.

Dalam pelaksanaan layanan pinjam meminjam uang berbasis teknologi finansial diperlukan adanya regulasi yang mengaturnya karena teknologi finansial termasuk dalam mikroprudensial sehingga kegiatannya akan senantiasa diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan. Sistem pengawasan secara mikroprudensial maksudnya adalah Otoritas Jasa Keuangan memiliki kewenangan yang lebih mengarah kepada analisis perkembangan individu lembaga keuangan. Oleh karena itu, kegiatan yang dilakukan penyelenggara layanan pinjam meminjam uang berbasis teknologi finansial harus tetap dalam koridor hukum pengawasan Otoritas Jasa Keuangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang berbasis Teknologi Informasi yang telah menegaskan bahwa: "Penyelenggara wajib bertanggung jawab atas kerugian Pengguna yang timbul akibat kesalahan dan/atau kelalaian, Direksi, dan/atau pegawai Penyelenggara.". dimaksud dari pasal diatas adalah: "kesalahan /kelalaian " pada pasal ini adalah kesalahan /kelalaian dalam menjalankan kegiatan usaha penyelenggara, baik yang dilaksanakan oleh pengurus, pegawai penyelenggara dan/atau pihak

---

<sup>3</sup> <http://nasional.kompas.com/read/2016/11/26/060000226/.p2p.lending.sebagai.wujud.baru.inklusi.keuangan>, Akses 25/11/2018, Pukul 11.00 WIB.

ketiga yang bekerja untuk kepentingan penyelenggara. Pada prakteknya, kemunculan perusahaan-perusahaan teknologi finansial yang telah terdaftar dan diawasi Otoritas Jasa Keuangan, juga menimbulkan permasalahan hukum yang baru pula. Apa yang menjadi dampak dengan adanya layanan pinjam meminjam uang berbasis teknologi informasi menggunakan media internet berdasarkan Peraturan Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016?

## **B. Pembahasan**

Berbicara tentang pinjam meminjam berkaitan dengan finansial teknologi, bahwa pinjam meminjam menurut Pasal 1754 Kitab Undang Undang Hukum Perdata menyatakan bahwa “pinjam meminjam adalah persetujuan dengan mana pihak satu memberikan kepada pihak yang lain sesuatu jumlah tentang barang barang atau uang yang menghabiskan karena pemakaian, dengan syarat bahwa pihak yang belakangan ini akan mengembalikan dengan jumlah yang sama dari macam macam keadaan yang sama pula”.<sup>4</sup> Menurut Mariam Darus Badrul Zaman apabila ada dua pihak telah bermufakat mengenai semua unsur dalam perjanjian pinjam meminjam uang maka tidak berarti bahwa perjanjian tentang pinjam meminjam uang itu sudah terjadi, dan perjanjian itu baru terjadi apabila uang sudah diserahkan kepada pihak peminjam, maka sejak itulah lahir perjanjian pinjam meminjam uang.<sup>5</sup> Finansial Teknologi adalah implementasi dan pemanfaatan teknologi untuk peningkatan layanan jasa keuangan umumnya dilakukan oleh perusahaan rintisan (star up) yang memanfaatkan software, internet, komunikasi dan komputerisasi terkini. <sup>6</sup>Finansial teknologi sudah menjamur di Indonesia dengan semakin canggihnya teknologi, sehingga perlu adanya yang melakukan pengawasan terhadap usaha usaha finansial teknologi yang ada. Asosiasi Fintech Indonesia (Aftech) menghimbau kepada seluruh masyarakat yang akan meminjam uang melalui finansial teknologi, untuk mempertimbangkan dan memperhatikan masalah transparansi bunga, dan sebelum meminjam harus terbuka diawal dan memperhatikan juga apakah perusahaan finansial teknologi tersebut terdaftar di Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan menjadi anggota Aftech., jika tidak terdaftar pada Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan bukan anggota Aftech masyarakat dapat

---

<sup>4</sup> R. Subekti Kitab Undang Undang Hukum Perdata

<sup>5</sup> Mariam Darus Badruzaman, Perjanjian Kredit Bank, (Bandung Alumni, 1983) hlm 24

<sup>6</sup> Finansial Technology dan lembaga keuangan <http://nofieiman.com/wp-content/financial-technology-lembaga-keuangan-pdf>

melapor ke polisi karena finansial teknologi ini illegal. Banyaknya finansial teknologi yang beroperasi 1447 terdiri dari yang illegal 1320 dan yang terdaftar adalah 127 finansial teknologi jenis Peer to Peer landing (P2P) yang legal.

Di Indonesia teknologi finansial dikenal dengan istilah Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi. Mengenai teknologi finansial telah diatur pada Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi. Pada Pasal 1 Angka 3 POJK Nomor 77/POJK.01/2016 menyebutkan bahwa Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi adalah penyelenggaraan layanan jasa keuangan untuk mempertemukan pemberi pinjaman dengan penerima pinjaman dalam rangka melakukan perjanjian pinjam meminjam dalam mata uang rupiah secara langsung melalui sistem elektronik dengan menggunakan jaringan internet.<sup>7</sup> Bank Indonesia juga memberikan definisi mengenai Teknologi Finansial. Teknologi Finansial diatur pada Pasal 1 Angka 1 Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/12/PBI/2017 Tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial sebagai berikut :

1. Perkembangan teknologi dan system informasi yang terus melahirkan berbagai inovasi yang berkaitan dengan teknologi finansial;
2. Perkembangan teknologi finansial disatu sisi membawa manfaat, namun disisi lain memiliki potensi resiko;
3. Ekosistem teknoli finansial perlu terus di monitor dan dikembangkan untuk mendukung terciptanya stabilitas moneter, stabilitas system keuangan, serta system pembayaran yang efisien, lancar, aman, dan andal untuk mendukung pertumbuhan ekonomi nasional yang berkelanjutan;
4. Penyelenggara teknologi finansial harus menerapkan prinsip perlindungan konsumenserta manajemen risiko dan kehati hatian;
5. Respon kebijakan Bank Indonesia terhadap perkembangan teknologi finansial harus tetap sinkron, hamonis, dan terintegrasi dengankebijakan lainnya yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia.
6. Konsep teknologi finansial tersebut mengadaptasi perkembangan teknologi yang dipadukan dengan bidang finansial pada lembaga

---

<sup>7</sup> Undang Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan

perbankan. Teknologi finansial merupakan solusi di bidang keuangan di Indonesia. Teknologi finansial sebagai layanan keuangan berbasis digital yang saat ini telah berkembang dapat memfasilitasi masyarakat untuk melakukan proses transaksi keuangan yang lebih praktis, aman serta modern.<sup>8</sup>

### C. Fungsi Teknologi Finansial

Akses masyarakat pada keuangan, terutama layanan perbankan di Indonesia sudah lama menjadi isu penting yang menjadi perhatian para pemangku kepentingan. Menurut survei Bank Dunia, yang dilansir Bisnis Indonesia pada Mei 2017 baru 37% penduduk dewasa Indonesia memiliki rekening bank. Sementara sebesar 27% penduduk dewasa Indonesia memiliki simpanan formal dan 13% memiliki pinjaman formal. Artinya, sebanyak 63% warga Indonesia belum dapat menikmati fasilitas keuangan termasuk perbankan. Melalui Strategi Nasional Keuangan Inklusif (SNKI), pemerintah pun menargetkan peningkatan rasio masyarakat pengakses layanan bank menjadi 79% pada 2019.<sup>53</sup>

### D. Jenis Teknologi Finansial

Perusahaan-perusahaan rintisan (*startup*) yang bermunculan di Indonesia memiliki karakteristik tersendiri dalam menjalan jenis bisnis yang dijalankan yang berbasis Teknologi Finansial. Berikut penggolongan jenis Teknologi Finansial:<sup>9</sup>

#### a. Management Asset

Kesibukan operasional perusahaan, seperti penggajian, pengelolaan karyawan, sistem pembiayaan, dan lain-lain. Sekarang banyak *startup* yang melihat hal itu sebagai peluang untuk membuka bidang usaha. "Jojonomic" misalnya, salah satu jenis *startup* yang bergerak dibidang manajemen aset. Perusahaan ini menyediakan *platformExpense Management System* untuk membantu berjalannya sebuah usaha lebih praktis dan efisien. Dengan adanya *startup* seperti "Jojonomic" ini, masyarakat Indonesia dapat lebih *paperless*, karena semua rekapan pergantian biaya yang semula dilakukan

---

<sup>8</sup> Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/12/2017 tentang Penyelenggara Teknologi Finansial

<sup>9</sup> Jenis *Startup* di Indonesia/ <https://www.duniafintech.com/pengertian-dan-jenis-startup-fintech-di-indonesia/>, Akses 15/10/2019, Pukul 20.10 WIB.



manual, cukup dilakukan melalui aplikasi untuk persetujuan pergantian biaya tersebut.

*b. Crowd Funding*

*Crowd funding* adalah *startup* yang menyediakan *platform* penggalangan dana untuk disalurkan kembali kepada orang-orang yang membutuhkan. Seperti korban bencana alam, korban perang, mendanai pembuatan karya, dan sebagainya. Penggalangan dana tersebut dilakukan secara online. Salah satu contoh *startup crowd funding* terbesar adalah “Kitabisa.com”. *Startup* ini diciptakan sebagai wadah agar dapat membantu sesama dengan cara yang lebih mudah, aman, dan efisien.

*c. E-Money*

*E-Money* atau uang elektronik, sebagaimana namanya, adalah uang yang dikemas ke dalam dunia digital, sehingga dapat dikatakan dompet elektronik. Uang ini umumnya dapat digunakan untuk berbelanja, membayar tagihan, dan lain-lain melalui sebuah aplikasi. Salah satu contoh dompet elektronik itu adalah “Doku”. “Doku” merupakan sebuah aplikasi yang dapat dengan mudah diunggah di *smartphone*. “Doku” dilengkapi dengan fitur *link* kartu kredit dan uang elektronik atau *cash wallet*, yang dapat digunakan untuk berbelanja baik secara *online* maupun *offline* kapan dan di mana saja melalui aplikasi tersebut.

*d. Insurance*

Jenis *startup* yang bergerak di bidang *insurance* ini cukup menarik. Karena biasanya asuransi yang selama ini merupakan asuransi konvensional, di mana dengan mensisihkan sejumlah uang perbulan sebagai iuran wajib untuk mendapatkan manfaat dari asuransi tersebut di masa depan. Jenis asuransi *startup* tidak semua berjalan demikian. Ada pula *startup* asuransi yang menyediakan layanan kepada penggunanya berupa informasi rumah sakit terdekat, dokter terpercaya, referensi rumah sakit, dan sebagainya. “HiOscar.com” adalah satu jenis *startup* seperti ini. *Startup* ini dibangun dengan tujuan untuk memberikan cara yang sederhana, intuitif, dan proaktif dalam membantu para pelanggannya menavigasi sistem kesehatan mereka. *Startup* ini berkolaborasi dengan para *provider* atau dengan para dokter kelas dunia dan rumah sakit terbaik yang ingin bekerja sama untuk membantu mengelola kesehatan para anggotanya.

*e. Peer to Peer Lending*

*Peer to peer (P2P) Lending* adalah *startup* yang menyediakan *platform* pinjaman secara *online*. Urusan permodalan yang sering dianggap bagian paling vital untuk membuka usaha, melahirkan ide banyak pihak untuk mendirikan *startup* jenis ini. Dengan demikian, bagi orang-orang yang membutuhkan dana untuk membuka atau mengembangkan usahanya, sekarang ini dapat menggunakan jasa *startup* yang bergerak di bidang *p2p lending*. Adalah “*KoinWorks*” salah satu contoh *startup* yang bergerak di bidang ini. *Startup* ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan finansial masyarakat dengan cara cukup mengisi formulir di *website* *koinworks.com* dalam waktu sekitar 15 menit dan memenuhi persyaratannya.

*f. Payment Gateway*

Bertumbuhnya perusahaan *e-commerce* memicu pula semakin banyak didirikannya *startup* yang menjadi jembatan penghubung antara *e-commerce* dengan pelanggan, terutama dalam hal sistem pembayaran. Layanan yang disediakan *startup* untuk *e-commerce* ini disebut dengan layanan *payment gateway*. *Payment gateway* memungkinkan masyarakat memilih beragam metode pembayaran berbasis digital (*digital payment gateway*) yang dikelola oleh sejumlah *startup*. Dengan demikian akan meningkatkan volume penjualan *e-commerce*. *Payment gateway* satu di antaranya adalah “*iPaymu*”.

*g. Remittance*

*Remittance* adalah jenis *startup* yang khusus menyediakan layanan pengiriman uang antar negara. Banyak didirikannya *startup remittance* ini dalam rangka membantu masyarakat yang tidak memiliki akun atau akses perbankan. Adanya *startup* jenis ini sangat membantu para TKI atau siapa saja yang mungkin salah satu anggota keluarganya berada di luar negeri, karena proses pengiriman yang mudah dan biaya lebih murah. Di Singapura misalnya, berdiri sebuah *startup fintech* bernama “*SingX*”.

*h. Securities*

Saham, forex, reksadana, dan lain sebagainya merupakan investasi yang sudah tidak asing lagi didengar. *Securities* dapat dikatakan sebagai jenis *startup* yang menyediakan *platform* untuk berinvestasi saham secara *online*. Contoh *startup*-nya adalah “*Bareksa.com*”. Didirikan pada tanggal 17 Februari

2013 “Bareksa.com” adalah salah satu *securities startup* terintegrasi pertama di Indonesia yang menyediakan *platform* untuk melakukan jual-beli reksa dana secara *online*, memberikan layanan data, informasi, alat investasi reksa dana, saham, obligasi, dan lain-lain.

### **E. Aspek Positif Pinjam Meminjam Uang Online**

1. Proses mudah, dibandingkan dengan mengajukan pinjaman secara offline atau melalui bank konvensional, cara online tidak perlu bertatap muka atau datang ke kantor cukup dengan mengakses situs yang memberikan dan mengunduh Aplikasi pinjaman yang dipilih. Setelah itu dapat mengajukan pinjaman, kemudian mengirim dokumen persyaratan yang sudah disiapkan jika sudah lengkap dalam beberapa menit saja sudah bisa melakukan pinjaman secara online.
2. Lebih praktis jika mengajukan pinjaman secara offline atau melalui bank konvensional belum tentu dalam satu kali proses dapat berhasil, kadang pinjaman tersebut tidak dapat diterima karena kurang persyaratan yang dilampirkan.
3. Lebih Cepat, Dengan pinjaman online lebih cepat sebagai solusi yang paling tepat dan sangat mudah untuk membantu dalam mengatasi keuangan, khususnya jika membutuhkan dana darurat.
4. Hemat biaya, Kelebihan pinjaman online cepat dan hemat biaya, bandingkan jika dengan cara offline harus bolak balik ke bank berapa biaya transportasi yang harus dikeluarkan, dengan cara online hanya duduk santai dengan *smartphon* melakukan prosedur pengisian tidak ada biaya transportasi yang dikeluarkan.
5. Suku bunga rendah, harus pintar milih penyedia layanan pinjaman online yang terpercaya, karena mereka menawarkan bunga rendah maka cicilannya pun semakin kecil.
6. Fasilitas lengkap, beberapa penyedia layanan pinjaman online yang kredible memberikan fasilitas lengkap bahkan seperti transaksi di bank seperti perusahaan keuangan pada umumnya. Seperti fasilitas asuransi, deposito, kredit kendaraan bermotor, investasi reksadana,
7. Promo, Untuk menarik nasabah perusahaan memberikan promo dari aplikasi yang tersedia di penyedia pelayanan online, Promo yang diberikan adalah bonus, kode, voucher, dan lain sebagainya.

## **F. Aspek Negative Pinjam Meminjam Secara Online**

1. Sistem bunga harian, pada bank jika pinjaman diberikan tanpa agunan maka perhitungan bunga dihitung secara bulanan. Tetapi pada pinjaman secara online bunga dihitung dengan perhitungan harian, sehingga bunga menjadi besar.
2. Plafon pinjaman tidak terlalu besar, dana dapat dicairkan dalam waktu 1-3 hari kerja, maka plafon pinjaman tidak terlalu besar.
3. Masa tenor singkat, biasanya ditawarkan mulai hitungan 10 hari - 180 hari, semakin lama masa tenor yang diambil, maka semakin besar bunga cicilan yang harus dibayarkan.
4. Tidak semua pinjaman online langsung cair terpercaya, biasanya pinjaman online langsung cair tetapi tidak semua dapat dipercaya dan memiliki kreadibilitas tinggi, oleh karena itu harus di lihat apakah penyedia pinjaman secara online tersebut terdaftar di Otoritas Jasa Keuangan (OJK) atau tidak jika terdaftar maka perusahaan finansial teknologi tersebut diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) tergolong aman dan terpercaya.
5. Penagihan dengan berbagai cara dilakukan (mempermalukan, memaki, mengancam, memfitnah.dengan menghubungi seluruh kontak yang ada di ponsel peminjam.
6. Alamat kantor perusahaan penyelenggara pinjaman online tidak jelas
7. Aplikasi pinjaman online berganti nama, tanpa pemberitahuan kepada peminjam sehari hari namun bunga pinjaman selama proses perubahan nama tersebut terus berjalan.<sup>10</sup>

## **G. Kesimpulan**

Layanan pinjam meminjam uang secara online berbasis teknologi merupakan penyelenggara layanan jasa keuangan untuk mempertemukan pemberi pinjaman dengan penerima pinjaman, pemberian pinjaman dalam mata uang rupiah. Dari uraian diatas dapat disimpulkan dengan adanya finansial teknologi di era digital sudah tidak asing lagi, yang berkaitan dengan peminjaman uang menggunakan internet bahkan pihak pemberi pinjaman setiap hari akan menawarkan kepada masyarakat melalui media smartphone juga, tetapi sebagai calon peminjam harus selalu berhati hati, pahami seluruh kelebihan dan kekurangan layanan pinjam meminjam uang yang berbasis internet sehingga bisa dapat memilih layanan finansial teknologi yang tepat.

---

<sup>10</sup> <http://www.cekkembali.com/fintech/> Akses 17/10/2019, pukul 11.45

Layanan pinjam meminjam uang secara online ini/ finansial teknologi sudah menjamur di Indonesia, demikian juga dengan pinjam meminjam berbasis teknologi ada dampak positif maupun negatif, masyarakat harus lebih berhati-hati dalam menentukan perusahaan mana yang akan digunakan untuk peminjaman uang secara online dengan cara mencari informasi perusahaan yang sudah terdaftar pada Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan sudah menjadi anggota Aftech, agar tidak tertipu oleh perusahaan finansial teknologi yang ternyata belum terdaftar.

### DAFTAR PUSTAKA

- Edukasi dan perlindungan konsumen Bank Sentral Republik Indonesia  
<http://www.bi.go.id/id/edukasi-perlindungan-konsumen/edukasi/produk> dan jasa  
sp/fintecch/pages/default.aspx, Akses 8/10/2019 Pukul 12.25 WIB.
- Financial Technology dan lembaga keuangan  
<http://nofieiman.com/wpcontent/images/financial-technology-lembaga-keuangan.pdf>, hal 6, Akses 8/10/2019, pukul 10.30 WIB.
- Finansial Technology dan lembaga keuangan <http://nofieiman.com/wpcontent/financial-teknology-lembaga-keuangan-pdf>  
<http://nasional.kompas.com/read/2016/11/26/060000226/.p2p.lending.se>  
bagai wujud baru inklusi keuangan, Akses 25/11/2018, Pukul 11.00 WIB.
- <http://www.cekkembali.com/fintech/> Akses 17/10/2019, pukul 11.45
- Jenis *Startup* di Indonesia/ <https://www.duniasfintech.com/pengertian-dan-jenis-startup-fintech-di-indonesia/>, Akses 15/10/2019, Pukul 20.10 WIB.
- Mariam Darus Badruzaman, Perjanjian Kredit Bank, (Bandung Alumni, 1983)
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/12/2017 tentang Penyelenggara Teknologi Finansial
- R. Subekti Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan

## MEMBANGUN TUJUAN PIDANA DI INDONESIA DASAR FILOSOFIS DAN KONSEP TUJUAN PIDANA

Tubagus Heru Dharma Wijaya, SH. MH.

### A. Pendahuluan

Secara normatif pembaharuan hukum pidana (*penal reform*) di Indonesia dimulai sejak masa permulaan berdirinya Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa: “segala badan Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut undang-undang dasar ini (UUD-1945)”. R. Iwa Kusuma Sumantri<sup>1</sup> mengemukakan bahwa: “Dengan berlakunya aturan peralihan tersebut, dan ditambah pula dengan tidak dilaksanakannya ayat 1 dari Undang-Undang Dasar tahun 1945, yakni aturan yang mengharuskan dibentuknya dan bersidangnya Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam tempo 1 tahun maka tetaplah Republik Indonesia dalam waktu revolusi bersenjata itu pada pokoknya masih dibawah pengaruh peraturan-peraturan yang berasal dari penjajahan Belanda, baik dilapangan hukum Tata Usaha Negara, dan Tata Negara, bahkan hingga sekarang ini Rakyat Indonesia masih dibawah pengaruh peraturan-peraturan yang berasal dari penjajahan Belanda.”

Sebagai bagian dari kebijakan hukum pidana, maka pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya bertujuan untuk menjadikan hukum pidana lebih baik sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Dalam konteks Indonesia, pembaharuan hukum pidana dilakukan agar hukum pidana yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai masyarakat Indonesia.<sup>2</sup> Makna yang terkandung dalam pembaharuan hukum, setidaknya mempunyai makna *legal reform* dan *law reform*. Secara sederhana, *legal reform* adalah undang-undangnya yang mendapatkan perubahan, dan lebih mengedepankan arus dari kaum intelektual yang lebih menguasai ilmu undang-undang. Sedangkan, *law reform* adalah lebih mengetengahkan nilai-nilai *extra legal* masuk kedalamnya. Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan

---

<sup>1</sup> R. Iwa Kusuma Sumantri, *Revolusianisasi Hukum Indonesia*, (Bandung: Unpad, 1958) hlm. 47.

<sup>2</sup> Mardjono Reksodiputro, *Pembaharuan Hukum Pidana*, (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Hukum Universitas Indonesia, 1995) hlm. 23

tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi, kebijakan atau politik hukum pidana merupakan bagian yang penting dari kebijakan kriminal. Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum. Pembuatan undang-undang atau hukum pidana pada hakikatnyajuga merupakan bagian dari usaha perlindungan masyarakat. Dilihat dalam arti luas, kebijakan hukum pidana dapat mencakup ruang lingkup kebijakan di bidang hukum pidana.

Berbagai pihak dari kalangan praktisi hukum, akademisi, maupun pemerintahan, melalui RUU-KUHP, salah satu yang menjadi pemicu terhadap perubahan hukum pidana adalah adanya kemajuan teknologi informasi yang mengenai segala aktivitas manusia berlangsung dengan cepat, transparan serta dibatasi wilayah (*borderless*).<sup>3</sup> Maka, dewasa ini pembaharuan hukum pidana sebagai bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Yang dimaksud dengan *Penal Policy*<sup>4</sup> adalah; “suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberikan pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, akan tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan”. Barda Nawawi Arief,<sup>5</sup> mengatakan bahwa pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya mengandung makna: suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofik, dan sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia.

Lebih lanjut Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa pembaharuan hukum pidana (*penal reform*) harus dilakukan dengan pendekatan kebijakan. Oleh karena itu, pada hakikatnya pembaharuan hukum pidana itu adalah merupakan bagian dari suatu kebijakan atau “*policy*” (yaitu bagian dari politik hukum atau penegakan hukum, politik hukum pidana, politik kriminal, dan politik sosial). Dikatakan sebagai suatu kebijakan karena pembaharuan hukum pidana ini diperuntukkan sebagai pembaruan suatu *substansi* hukum (*Legal substance*) dalam rangkaian lebih *mengefektifkan*

---

<sup>3</sup> Didik M. Arief Mansur dan Elisatris Gultom, *Cyber Law: Aspek Hukum Teknologi Informasi*, Bandung: Refika Aditama, 2005, hlm. 17.

<sup>4</sup> Barda Nawawi Arief, *Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Perspektif Kajian Perbandingan*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2005, hlm. 3.

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 3

penegakan hukum. Selain itu juga, kebijakan yang dimaksud adalah untuk memberantas atau menanggulangi kejahatan dalam rangka perlindungan masyarakat.

Pembaharuan hukum pidana yang merupakan bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*) diikuti dengan pendekatan diluar hukum pidana (*non-poenal policy*). Kebijakan dalam penanggulangan kejahatan lewat jalur “*non penal*” lebih bersifat tindakan pencegahan sebelum terjadinya kejahatan. Yang sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan yang berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan kejahatan. Usaha-usaha *non penal* ini mempunyai kedudukan yang strategis dan memegang peranan kunci yang harus diintensifkan dan diefektifkan. Seperti yang dikemukakan oleh Mahmud Mulyadi<sup>6</sup>, dalam bukunya *criminal policy* menyatakan bahwa : “pendekatan *non penal policy* adalah pendekatan pencegahan kejahatan tanpa menggunakan sarana pemidanaan (*prevention without punishment*), yaitu antara lain perencanaan kesehatan mental masyarakat (*community planning mental health*), kesehatan masyarakat secara nasional (*national mental health*), kesejahteraan anak dan pekerja sosial (*social worker and child welfare*), serta penggunaan hukum sipil dan administrasi (*administratie and civil law*)”.

Politik hukum pidana atau *criminal policy* merupakan upaya menentukan kearah mana pemberlakuan hukum pidana Indonesia masa yang akan datang dengan melihat penegakannya saat ini. A. Mulder seperti yang dikemukakan oleh Mahmud Mulyadi menyatakan bahwa politik hukum pidana adalah garis kebijakan untuk menentukan: seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu dilakukan perubahan atau diperbaharui, apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya kejahatan, dan cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan. Berkenaan dengan itu, Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa: “Perlu adanya harmonisasi atau sinkronisasi, dan konsistensi antara pembangunan dan pembaharuan hukum nasional dengan nilai-nilai atau aspirasi sosial-filosofis dan sosio-kultural yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, dalam upaya melakukan pembaharuan hukum pidana (KUHP) nasional, perlu dilakukan pengkajian dan penggalian nilai-nilai nasional yang bersumber pada Pancasila dan yang

---

<sup>6</sup> Mahmud Mulyadi, 2008, *Criminal Policy: Pendekatan Integral Penal Policy dan Non Penal Policy dalam Penanggulangan Kejahatan Kekerasan*, (Medan; Pustaka Bangsa Press, 2008) hlm. 51.



bersumber pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat (nilai-nilai religius, maupun nilai-nilai budaya atau adat).”<sup>7</sup>

## B. Pidana dan Pemidanaan

Pidana adalah nestapa yang dikenakan Negara kepada seseorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang. Pidana dijatuhkan secara senagaja agar dirasakan sebagai nestapa. Ukuran kenestapaan pidana yang patut diterima oleh seseorang merupakan persoalan yang tidak terpecahkan. Pidana baru dirasakan secara nyata apabila sudah dilaksanakan secara efektif. Pemidanaan bukan merupakan hal yang menyenangkan bagi seseorang yang dipidana. Pemidanaan juga menghabiskan biaya yang relatif banyak, misalnya dalam biaya proses pengadilan, penjara, pembebasan bersyarat, pusat-pusat konsultasi yang harus dihadiri, dan pengumpulan denda. Menurut teori utilitarian yang dikemukakan oleh *Bentham*, pemidanaan merupakan kejahatan (*mischief*) yang hanya dapat di justifikasi jika kejahatan tersebut mampu mencegah terjadinya kejahatan yang lebih besar dibandingkan dengan pemidanaan bagi pelaku kejahatan.<sup>8</sup>

Menurut *Van Hammel* sebagaimana yang dikutip oleh P.A.F Lamintang<sup>9</sup>, arti pidana atau *straf* menurut hukum positif ini adalah: *“een bijzonder leed, tegen den overtreder van een door den staat gehandhaafd rechtsvoorschrift, op den enkelen grond van die overtrading, van wege den staat als handhaver der openbare rechtsorde, door met met de rechtbedeeling belaste gezag uit te spreken.”* (suatu penderitaan yang bersifat khusus, yang telah dijatuhkan oleh kekuasaan yang berwenang untuk menjatuhkan pidana atas nama Negara sebagai penanggung jawab dari ketertiban hukum umum bagi seorang pelanggar, yakni semata-mata karena orang tersebut telah melanggar suatu peraturan hukum yang harus ditegakkan oleh Negara). Menurut *Simons*, pidana atau *straf* itu adalah: *“het leed, door de strafwet als gevolg aan de overtrading van de norm verbonden, data an den schuldige bij rechterlijk vonnis wordt opgelegd.”* (suatu penderitaan yang oleh undang-undang pidana telah dikaitkan dengan pelanggaran terhadap suatu norma, yang dengan suatu putusan hakim telah dijatuhkan bagi seseorang yang bersalah).

---

<sup>7</sup> Barda Nawawi Arief, *Pembaruan Hukum Pidana...* Op cit, hlm. 4-7.

<sup>8</sup> Syaiful Bakhri, *Pidana Denda dan Korupsi*, (Yogyakarta: Total media, 2009), hlm. 85-86.

<sup>9</sup> P.A.F. Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, (Bandung: CV.Armico, 1984), hlm.34.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa pidana hanya merupakan suatu penderitaan, dan ini berarti bahwa pidana itu bukan merupakan suatu tujuan dan tidak mungkin dapat mempunyai tujuan. Hal tersebut perlu dijelaskan, agar di Indonesia jangan sampai terbawa oleh arus kacaunya cara berpikir dari para penulis di Belanda, karena seringkali telah menyebut tujuan pemidanaan dengan perkataan tujuan dari pidana, secara harfiah telah menerjemahkan perkataan *doel der straf* dengan perkataan tujuan dari pidana, padahal yang dimaksudkan dengan perkataan *doel der straf* sebenarnya adalah tujuan dari pemidanaan.<sup>10</sup>

Perkataan pemidanaan itu adalah sinonim dengan perkataan penghukuman. Penghukuman itu berasal dari kata dasar hukum, sehingga dapat diartikan sebagai menetapkan hukum atas memutuskan tentang hukumnya (*berechten*). Menetapkan hukum untuk suatu peristiwa tidak hanya menyangkut bidang hukum pidana saja, tetapi juga hukum perdata. Karena tulisan ini berkisar pada hukum pidana, istilah tersebut harus disempitkan artinya, yakni penghukuman dalam perkara pidana yang kerap kali sinonim dengan pemidanaan atau pemberian atau penjatuhan pidana oleh hakim. Penghukuman dalam hal ini mempunyai makna sama dengan *sentence* atau *veroordeling*.

Aliran pidana klasik adalah semangat pengembangan yang pada masa itu sangat berpengaruh pada nilai-nilai modern dan rasional. Aliran ini berkembang dalam ilmu pengetahuan hukum terhadap kodifikasi hukum pidana. Pengaruh aliran ini terasa pada tiga asas hukum pidana klasik, pertama asas legalitas. Asas legalitas berarti bahwa Negara berkewajiban untuk menjelaskan perbuatan mana saja yang dapat dipidana. Ajaran yang memisahkan antara moral dan hukum dijadikan sebagai alasan untuk mengeluarkan bentuk kejahatan tradisional yang bersifat religius dari kodifikasi hukum pidana modern. Kedua, asas *mens rea* atau asas kesalahan individu yang menyebabkan tidak seorangpun dapat dipidana untuk hal-hal yang tidak dikehendaki. Ketiga, asas keseimbangan dalam pemidanaan yang berarti bahwa sanksi pidana harus dijatuhkan secara proporsional, pemidanaan terhadap delik tidak boleh berlebihan. Sanksi pidana diberikan oleh tata hukum, dari perbuatan tertentu yang dikehendaki oleh pembuat undang-undang, sehingga sanksi memiliki karakter memaksa. Pada mulanya hanya ada sanksi pidana, kemudian sanksi lain seperti perdata, ganti

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 36.

kerugian sebagai akibat perbuatan melawan hukum. Jadi, hukum perdata tumbuh di samping hukum pidana. Jika sanksi hukum pidana ditujukan kepada retribusi atau pencegahan, maka sanksi perdata ditujukan kepada ganti rugi.<sup>11</sup>

Aliran klasik telah memberikan warna tersendiri terhadap kodifikasi hukum pidana sebagai bagian dari hukum dasar Negara dan berlaku terhadap individu-individu yang berada dalam suatu Negara tersebut. Aliran klasik menjadi pusat perhatian dalam hukum pidana pada masa itu. Namun pada masa selanjutnya dimana hukum pidana bergeser ke arah lain. Persoalan atau pandangan baru dalam perkembangan hukum pidana memandang bahwa hukum pidana sebagai suatu alat untuk melindungi masyarakat dari para pembuat delik. Persoalan yang utama berkembang ialah bagaimana melakukan pembaharuan hukum pidana sehingga tercapai suatu pola baru dalam pembinaan terhadap narapidana. Dengan itu diharapkan hukum pidana menjadi lebih efektif sebagai salah satu sarana untuk mewujudkan perlindungan sosial. Perkembangan ilmu kemasyarakatan telah juga turut memperkembangkan ilmu pengetahuan hukum pidana. Kriminologi yang objek penelitiannya adalah tingkah laku orang perseorangan dan atau masyarakat. Pengaruh kriminologi sebagai bagian dari *social science* menimbulkan aliran baru yang menganggap tujuan tujuan peraturan hukum pidana adalah untuk memberantas kejahatan agar terlindung kepentingan hukum masyarakat, disebut juga suatu mazhab modern (*modern school*).

Pendekatan ini dikenal sebagai aliran modern atau kriminologi dengan suatu ciri khas individualisme pembedanaan.<sup>12</sup> Dalam hal ini, karakteristik aliran ini menyatakan bahwa perbuatan seseorang tidak dapat dilihat secara abstrak dari sudut yuridis semata-mata, tetapi juga harus dilihat secara konkrit. Dalam kenyataannya perbuatan seseorang itu dipengaruhi oleh watak pribadinya, faktor biologis dan faktor lingkungan masyarakatnya.

### C. Falsafah Pidanaan Indonesia

Hukum pidana adalah merupakan kode moral suatu bangsa. Dengan adanya kode moral suatu bangsa, kita dapat melihat apa sebenarnya yang dilarang, tidak diperbolehkan dan yang harus dilakukan dalam suatu

---

<sup>11</sup> Syaiful Bakhri, Pidana Denda... *Op Cit*, hlm. 93-94.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 97-98.

masyarakat atau Negara. Apa yang baik dan apa yang tidak baik menurut pandangan suatu bangsa dapat tercermin di dalam hukum pidananya. Tepat apa yang dikatakan oleh *Herman Mannheim*, bahwa hukum pidana adalah pencerminan yang paling terpercaya peradaban suatu bangsa. *Van Bemmelen* menunjukkan bahwa hukum pidana adalah sama saja dengan bagian lain dari hukum, karena seluruh bagian hukum menentukan peraturan untuk menegakkan norma-norma yang diakui oleh hukum. Akan tetapi dalam satu segi, hukum pidana menyimpang dari bagian lain dari hukum, yaitu dalam hukum pidana dibicarakan soal penambahan penderitaan dengan sengaja dalam bentuk pidana, juga walaupun pidana itu mempunyai fungsi yang lain dari pada menambah penderitaan. Tujuan utama semua bagian hukum ialah menjaga ketertiban, ketenangan, kesejahteraan, dan kedamaian dalam masyarakat tanpa dengan sengaja menimbulkan penderitaan.<sup>13</sup>

Pemidanaan bukan merupakan hal yang menyenangkan bagi seseorang yang dipidana. Pemidanaan juga menghabiskan biaya yang relatif banyak, misalnya dalam biaya proses pengadilan, penjara, pembebasan bersyarat, pusat-pusat konsultasi yang harus dihadiri, dan pengumpulan denda. Menurut teori *utilitarian* yang dikemukakan oleh *Bentham*, pemidanaan merupakan kejahatan (*mischief*) yang hanya dapat di justifikasi jika kejahatan tersebut mampu mencegah terjadinya kejahatan yang lebih besar di dibandingkan dengan pemidanaan bagi pelaku kejahatan. Pada akhir abad ke delapan belas, dalam praktik hukum pidana masih juga dipengaruhi oleh ide pembalasan yang secara bersama-sama dengan usaha menakut-nakuti telah dipandang sebagai tujuan dari pemidanaan. Sejak zaman klasik tujuan pemidanaan itu telah menjadi perhatian.

Simons dengan mengikuti pandangan *Immanuel Kant*, mengemukakan bahwa perbuatan melanggar hukum yang telah terjadi itu mendapat pembalasan. Selanjutnya *Hegel*, mengemukakan bahwa perbuatan melanggar hukum merupakan perbuatan yang tidak manusiawi. Hukum itu adalah pembalasan. *Stahl* mengemukakan bahwa asas pembalasan bersumber pada ketuhanan dan merupakan undang-undang yang bersifat pribadi. Kejahatan harus dibalas oleh Negara dan harus menderitakan pelakunya.<sup>14</sup>

*Von Bar* dalam hal pemidanaan, mengemukakan bahwa hukum harus mendapatkan sifat kesusilaan yang dikehendaki oleh moral, tetapi dengan

---

<sup>13</sup> Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2010), hlm. 9-10.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 57-58.

peradaban yang semakin maju maka bentuk-bentuknya harus semakin luas. Sebagai peletak dasar aliran retributive, *Immanuel Kant* selalu berpangkal tolak bahwa pengenaan pidana atau pemidanaan adalah membalas perbuatan pelaku. Pemikiran *Kant* selanjutnya diikuti oleh para ahli lainnya dalam berbagai teori pembalasan. Pidana adalah tuntutan keadilan. Pidana sebagai suatu keharusan logis sebagai konsekuensi dari kejahatan, karena kejahatan adalah suatu pengingkaran terhadap ketertiban hukum dan Negara yang merupakan perwujudan dari cita susila. Sehingga sebagai persyaratan umum, dapat dipidananya kejahatan adalah pada perbuatan pidana dari kelakuan manusia yang melawan hukum sebagaimana yang ditentukan pada rumusan delik.<sup>15</sup>

Dalam hukum pidana, perdebatan mengenai pemidanaan dan tujuan yang hendak dicapai dalam hukum pidana secara ideal terus-menerus mengalami penjelajahan untuk terus mencari ketajaman. Ketajaman tersebut baik secara politis, sosiologis, maupun filosofis, hingga bertujuan untuk mencapai landasan bagi penerapan sanksi dari berbagai alternatif pemidanaan yang lebih adil, untuk tercapainya keadilan sosial bagi masyarakat Indonesia, yang berdasarkan Tuhan Yang Maha Esa dalam perspektif Pancasila. Pemakaian Pancasila sebagai perspektif Indonesia dalam pemidanaan, bertolak dari asumsi bahwa sila-sila Pancasila memberi peluang untuk merumuskan apa yang benar dan yang baik bagi manusia secara universal.<sup>16</sup>

Pancasila merumuskan asas atau hakekat abstrak kehidupan manusia Indonesia yang berpangkal pada tiga hubungan kodrat manusia selengkap-lengkapannya, yaitu hubungan manusia dengan benda. Sila pertama sebagai kerangka ontologis yaitu manusia yang mengimani kekuasaan Tuhan Yang Maha Esa, sehingga mempunyai pegangan untuk menentukan kebaikan dan keburukan. Sila kedua, memberi kerangka normatif karena berisi keharusan untuk bertindak adil dan beradab. Sila ketiga, sebagai kerangka operasional, yakni menggariskan batas-batas kepentingan individu, kepentingan Negara dan bangsa. Sila ke empat, tentang kehidupan bernegara, yakni pengendalian diri terhadap hukum, kontitusi, dan demokrasi. Sila kelima, memberikan arah setiap individu untuk menjunjung keadilan, bersama orang lain dan seluruh warga masyarakat. dengan demikian prinsip sila-sila Pancasila terkait secara timbal balik satu dengan yang lain yang terarah pada

---

<sup>15</sup>*Ibid*, hlm. 58.

<sup>16</sup> Syaiful Bakhri, *Op Cit*, hlm. 136.

susunan yang seimbang dalam masalah pidana dalam perspektif Pancasila.<sup>17</sup>

Dilihat dari kedudukan Pancasila dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, maka pengertian *groundnorm*, akan mencakup hal-hal yang lebih luas, yakni memperhatikan penempatan Pancasila, tidak hanya sebagai norma hukum, tetapi dari seluruh norma-norma kehidupan bangsa Indonesia, termasuk norma etik dan moral. Sehingga Pancasila sebagai suatu norma dasar bagi kehidupan bangsa, masyarakat dan negara Indonesia. Pancasila mengharuskan tertib hukum, yang serasi dengan norma-norma moral dan kesusilaan. Pada masa Yunani, para filosofya, telah membahas masalah maksud dan tujuan hukum pidana, dan alasan pembenarnya. Selanjutnya pada abad pertengahan, dan memasuki abad kedelapanbelas dan abad kesembilan belas, diperbincangkan lebih mendalam, terutama di Jerman. Teori-teori kehendak hukum kodrat dan perjanjian. Selanjutnya teori-teori absolut, yang dikemukakan oleh *Immanuel Kant* dan *Hegel*, dengan keyakinan mutlak akan keniscayaan pidana, dalam hal kejahatan, maka negara mendapatkan pembenaran untuk menjatuhkan pidana. Teori-teori relatif. Mengajarkan bahwa pidana dipandang sebagai upaya atau sarana pembelaan diri.<sup>18</sup>

Perkembangan pidana pada masa lalu melahirkan pemikiran baru tentang dasar pidana pada akhir abad kesembilan belas dan permulaan abad kedua puluh. Pemikiran baru ini muncul di Eropa Barat yang dipelopori *A. Prins* (Belgia), *G.A Van Hammel* (Netherland), *F. Von List* (Jerman). Pada 1888 mereka mendirikan *Union Internationale de Droit Penale*. Sebelumnya di Belanda (1886), setelah KUHP (WvS) terjadi suatu gerakan menuju kemenangan rasional kriminalitas dengan mempergunakan hasil pemikiran baru yang diperoleh dari sosiologi, antropologi dan psikologi. Dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut: *Pertama*, tujuan pokok hukum pidana adalah pertentangan terhadap perbuatan jahat dipandang sebagai gejala masyarakat; *Kedua*, pengetahuan hukum pidana dan perundang-undangan pidana memperhatikan hasil studi antropologi dan sosiologi; *Ketiga*, pidana merupakan salah satu alat ampuh yang dikuasai negara dalam penentangan kejahatan, dan bukan satu-satunya alat, tidak dapat diterapkan

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 136-137.

<sup>18</sup> Syaiful Bakhri, *Kebijakan Kriminal Dalam Perspektif Pembaruan Sistem Pidana Indonesia*, (Yogyakarta: Total Media, 2010), hlm. 60.

tersendiri, tetapi dengan kombinasi, melalui tindakan sosial, khususnya kombinasi dengan tindakan preventif.<sup>19</sup>

Tujuan pemidanaan masyarakat Indonesia yang integralistik dalam kelima sila dalam Pancasila adalah suatu keseimbangan lahir dan batin dalam mewujudkan tata pergaulan dan penyelesaian hukuman yang manusiawi, berketuhanan, berkebangsaan, berperikemanusiaan, demokratis dan berkeadilan sesuai dengan rasa adil masyarakat Indonesia yang terbentang dalam nuansa masyarakat Indonesia yang bercirikan religius magis demi keseimbangan kehidupan. Oleh karenanya mencari falsafah pemidanaan adalah falsafah Pancasila. Perkembangan ide kebijakan pembangunan sistem hukum nasional yang berlandaskan Pancasila sebagai nilai-nilai kehidupan kebangsaan yang dicita-citakan. Berarti dilatar belakangi oleh ide dasar Pancasila yang terkandung di dalamnya keseimbangan nilai moral religius (ketuhanan), kemanusiaan (humanistik), kebangsaan, demokrasi, dan keadilan sosial. Perkembangan mengenai pemidanaan melahirkan pemikiran atau prinsip menghukum menjadi prinsip membina, mejadikan terpidana bukan lagi sebagai objek tetapi menjadi subyek, sehingga melihat terpidana sebagai manusia seutuhnya.<sup>20</sup> Sebagaimana dalam falsafah pemidanaan yang dapat diukur menurut rasa keadilan masyarakat Indonesia yang hingga kini terus berlangsung untuk mewujudkan kodifikasi hukum pidana nasional berdasarkan falsafah yang hidup dalam masyarakat Indonesia yang memandang rasa yang tinggi melalui sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

#### **D. Pemidanaan Dalam Pembaruan Hukum Pidana**

Bertolak dari pemikiran, bahwa pidana pada hakikatnya hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan. Dalam mengidentifikasi tujuan pemidanaan, bertolak dari keseimbangan dua sasaran pokok, yaitu "perlindungan masyarakat" dan "perlindungan/pembinaan individu pelaku tindak pidana". Dari keseimbangan dua sasaran pokok itu, maka syarat pemidanaan juga bertolak dari pokok pemikiran keseimbangan "*monodualistis*" antara kepentingan masyarakat dan kepentingan individu; antara faktor objektif dan faktor subjektif. Oleh karena itu, syarat pemidanaan juga bertolak dari dua pilar yang sangat fundamental di dalam hukum pidana, yaitu "*asas legalitas*" (yang merupakan "*asas*

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 60-61.

<sup>20</sup> Syaiful Bakhri, *Pidana Denda dan Korupsi, Op Cit*, hlm. 137-138.

kemasyarakatan”) dan “*asas kesalahan/asas culpabilitas*” (yang merupakan asas kemanusiaan). Dilihat dari pokok pemikiran yang lebih menitikberatkan pada perlindungan kepentingan masyarakat, maka wajar dalam pembaruan hukum pidana masih tetap mempertahankan jenis-jenis sanksi pidana yang berat, yaitu pidana mati. Namun pidana mati di dalam pembaruan hukum pidana tidak dimasukkan dalam deretan pidana pokok, dan ditempatkan tersendiri sebagai jenis pidana yang bersifat khusus atau eksepsional.<sup>21</sup>

Adanya pertimbangan dengan digesernya kedudukan pidana mati itu didasarkan pada pemikiran, bahwa dilihat dari tujuan pemidanaan dan tujuan diadakan/digunakannya hukum pidana (sebagai salah satu sarana kebijakan kriminal dan kebijakan sosial), pidana mati pada hakikatnya memang bukanlah sarana utama (sarana pokok) untuk mengatur, menertibkan, dan memperbaiki masyarakat. walaupun dipertahankannya pidana mati terutama didasarkan sebagai upaya perlindungan masyarakat (lebih menitikberatkan atau berorientasi pada kepentingan masyarakat), namun dalam penerapannya diharapkan bersifat selektif, hati-hati, dan berorientasi juga pada perlindungan/kepentingan individu (pelaku tindak pidana).<sup>22</sup>

Keberadaan sanksi pidana (*criminal sanction*) merupakan suatu hal yang mutlak, baik pada masa kini maupun masa mendatang. Sanksi pidana merupakan sarana terbaik yang dimiliki untuk menghadapi ancaman seketika dan akibat yang serius dari suatu kejahatan. Sarana tersebut menjadi kurang berguna apabila ancaman dan akibat tersebut semakin berkurang dan akan menjadi tidak efektif jika digunakan untuk memaksakan kesusilaan (*enforce morality*) dibandingkan dengan tingkah laku yang secara umum dipandang sebagai merugikan. Revolusi dalam suatu proses penegakan hukum merupakan suatu reaksi terhadap ancaman khusus yang melekat pada sanksi pidana terhadap nilai-nilai pribadi dan kemandirian/kebebasan dan ke arah suatu tuntutan untuk memelihara jarak yang layak antara individu dan penguasa.<sup>23</sup>

Tuntutan akan dapat dicapai melalui suatu pembaruan dalam proses penegakan hukum yang hanya akan bermanfaat jika dilengkapi dengan perhatian yang sama terhadap tujuan (*ends*) yang hendak dicapai melalui sarana (*means*) tersebut (sanksi pidana). Antara tujuan dan sarana harus

---

<sup>21</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op Cit*, hlm. 93-94.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 94

<sup>23</sup> Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Kontemporer*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group), hlm. 14-15.



saling berinteraksi, bukan hanya interaksi yang sederhana melainkan sarana tersebut harus menjadi subordinasi dari tujuan yang hendak dicapai. Sanksi pidana merupakan penjamin/pelindung utama (*prime guarantor*) dan juga merupakan ancaman utama (*prime threatener*) terhadap kemerdekaan manusia. Penggunaan yang manusiawi dan tidak memihak merupakan suatu penjamin/pelindung dan penggunaan yang diskriminatif dan bersifat paksaan merupakan ancaman. Sekalipun antara fungsi penjamin/pelindung dan ancaman yang terdapat dalam sanksi pidana tidak dapat diatasi seluruhnya akan tetapi dapat untuk mulai mencobanya.<sup>24</sup>

Kodifikasi hukum pidana pada masa klasik merupakan suatu kenyataan dari hasil ajaran hukum, asas-asas hukum dan sistematikanya dikerjakan oleh para ahli hukum di berbagai universitas, kemudian diserahkan kepada lembaga berwenang hingga menjadi bahan-bahan para pembuat undang-undang untuk menyusunnya secara rasional. *Max Weber* menyatakan bahwa sangatlah jelas dengan adanya pengaruh tertentu dari ahli hukum terhadap bentuk dan penalaran hukum, di Eropa Kontinental dominasi para ahli hukum terhadap hukum modern menjadikan aliran hukum dari universitas untuk mendidik para calon sarjana-sarjana hukum untuk berpikir mengenai hukum dalam pengertian abstrak dan menghubungkannya dengan berbagai konsep. Ciri utama dari aliran klasik, yang selama lebih dari satu abad menguasai ilmu hukum pidana dan meletakkan dasar bagi banyak hukum pidana yang berlaku, yaitu sifat dari aliran ini yang paling tepat adalah perkataan abstrak.<sup>25</sup>

Aliran klasik menghendaki hukum pidana yang tersusun sistematis dan menitik beratkan kepada kepastian hukum. Dengan pandangannya yang mengenai kebebasan kehendak manusia aliran ini menitik beratkan kepada perbuatan dan tidak kepada orang yang melakukan tindak pidana. Perbuatan ini diartikan secara abstrak dan dilihat secara yuridis belaka terlepas dari yang melakukannya. Pada masa permulaan timbulnya aliran klasik ini pembentuk undang-undang ketat sekali dalam menentukan sanksi pidana, dalam arti bahwa hakim sama sekali tidak mempunyai kebebasan untuk menetapkan sendiri jenis pidananya, dalam perkembangan aliran ini sikap ketat ditinggalkan karena pengaruh aliran modern. Maka aliran klasik ini kemudian menjadi aliran neo-klasik.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 15.

<sup>25</sup> Syaiful Bakhri, *Op Cit*, hlm. 62.

<sup>26</sup> Djoko Prakoso, *Hukum Penitensier Di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm. 54.

Aliran klasik yang dibangun oleh *Beccaria* membentangkan akhir dari zaman sistem pemerintahan kuno sekaligus juga menyusun rencana untuk zaman yang akan datang. Prestasi *Beccaria* yang tidak ada tandingannya bahwa ia telah berhasil menyusun suatu konsep hukum kriminal yang lengkap yang lahir dari buah pikiran liberalisme yang sedang berkembang. *Beccaria* dipengaruhi oleh mazhab hukum alam yang berkembang pada masa itu yang mencari dasar pemidanaan dalam pengertian hukum yang berlaku umum. Negara adalah suatu penjelmaan kehendak manusia yang telah menjadi dasar membenaran dari pemidanaan pada kehendak individu. *Hugo de Groot* yang menggunakan penjelasan tentang sebab akibat menyatakan bahwa seorang pelaku itu harus dipandang sebagai layak untuk menerima akibat dari perbuatannya telah melihat pada kehendak alam. Para pengikut mazhab hukum alam, kemudian mencari dasar membenaran dari suatu pidana pada asas-asas hukum yang berlaku umum.<sup>27</sup>

*Thomas Hobbes* sebagai pendukung utilitarian berpandangan bahwa hukum adalah perintah penguasa. Oleh karenanya, hukum alam berupa keadilan, kesetaraan, kerendahan hati, tanpa paksaan dari penguasa, menyebabkan tidak adanya keteraturan. Hukum yang dibuat oleh penguasa adalah aturan perundangan yang berkaitan dengan pertimbangan manfaat kedamaian dan keamanan publik. *J.J Rousseau* telah mencari dasar membenaran dari pidana itu. Pada teorinya yang terkenal mengenai *contract social*. Di bagian awal karyanya dikemukakan problem utamanya yaitu bagaimana kekuatan memaksa dari otoritas pemerintah mesti dipahami, oleh karenanya hukum diputus oleh kehendak umum.<sup>28</sup> Sedangkan *Beccaria* telah mencari dasar pembenarannya pada kehendak yang bebas dari warga Negara, yakni yang telah mengorbankan sebagian kecil dari kebebasannya kepada Negara agar mereka itu dengan memperoleh perlindungan dari Negara dapat menikmati sebagian besar dari kebebasan-kebebasannya.<sup>29</sup>

Hukum pidana pada bagian tertentu berisi tindakan yang berkaitan dengan pelanggaran kaidah moral merupakan kesepakatan kelompok-kelompok dalam masyarakat di mana secara moral menyusun kesepakatan seluruh kelompok untuk menetapkan pemidanaan. Aliran hukum klasik melihat kejahatan adalah hasil dari perbuatan berdasarkan kebebasan moral. Kejahatan adalah produk dari kebebasan pilihan moral pihak pelanggar.

---

<sup>27</sup> Syaiful Bakhri, *Op Cit*, hlm. 62.

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 62-63.

<sup>29</sup> P.A.F Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia Op Cit*, hlm. 12.

Dengan mengasumsikan pada keinginan bebas yang ada, beberapa ahli teori klasik menegaskan bahwa kejahatan merupakan kesalahan dan harus bertanggungjawab secara moral, untuk itu pelanggar harus menerima hukuman yang sesuai dengan nilai moral yang hidup di masyarakat sebagai suatu tindakan pembalasan atas tindakan kejahatan yang telah dilakukannya. hukum pidana klasik adalah semangat pengembangan yang pada masa itu amat berpengaruh pada nilai-nilai modern dan rasional. Dari kodifikasi hukum pidana modern, *Durkheim* menyatakan bahwa dalam masa modernisasi, delik terhadap agama kehilangan nilainya sebagai suatu kejahatan, tetapi hanya dapat dipandang sebagai suatu perbuatan yang dapat membahayakan kepentingan individu tertentu saja. Perbedaan antara hukum dan moral tidak dapat mengaburkan perhatian dari hubungan yang terjadi antara moral sosial dan norma-norma yang terkandung di dalam kodifikasi hukum pidana klasik. Sehubungan dengan itu, *Hayman Gross* mengemukakan bahwa *crime is morally wrong, and punishment for it is morally right*.<sup>30</sup>

Dalam perkembangan pemidanaan, aliran Neo-Klasik berkembang bersamaan dengan aliran modern dan berdasarkan pada *doctrine of free will*. Dengan modifikasi aliran ini memperhatikan perbuatan maupun pelaku (*offence-offender oriented*), karakteristiknya. Aliran klasik telah memberikan warna tersendiri terhadap kodifikasi hukum pidana sebagai bagian dari hukum dasar Negara dan berlaku terhadap individu-individu yang berada dalam suatu Negara tersebut. Dengan itu diharapkan hukum pidana menjadi lebih efektif sebagai salah satu sarana untuk mewujudkan perlindungan sosial. Pengaruh kriminologi sebagai bagian dari *social science* menimbulkan aliran baru yang menganggap tujuan peraturan hukum pidana adalah untuk memberantas kejahatan agar terlindung kepentingan hukum masyarakat, disebut juga suatu mazhab modern (*modern school*). Pendekatan ini dikenal sebagai aliran modern atau kriminologi dengan suatu ciri khas individualisasi pemidanaan.<sup>31</sup>

Aliran modern yang timbul pada abad kesembilan belas, dan yang menjadi pusat perhatiannya adalah si pembuat delik (*offender oriented*) atau disebut juga aliran positif karena dalam mencari sebab kejahatan menggunakan metode ilmu alam dan bermaksud untuk langsung mendekati dan mempengaruhi penjahat secara positif sejauh masih dapat diperbaiki.

---

<sup>30</sup> Syaiful Bakhri, *Op Cit*, hlm. 63-64.

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 67-68.

Karakteristik aliran modern menyatakan bahwa perbuatan seseorang tidak dapat dilihat secara abstrak dari sudut yuridis semata-mata, tetapi juga harus dilihat secara konkrit. Dalam kenyataannya perbuatan seseorang, dipengaruhi oleh watak pribadinya, faktor biologis dan, lingkungan masyarakatnya. Aliran ini berpandangan pada pangkal tolak determinisme, karena manusia dipandang tidak bebas berkehendak dan dipengaruhi oleh watak dan lingkungan. Oleh karena itu, manusia tidak dapat dipersalahkan atau dipertanggungjawabkan dan dipidana. Aliran ini mengubah pandangan adanya pembalasan berdasarkan kesalahan yang subjektif. Pelopor aliran modern adalah *Lambroso*, *Lasagne*, dan *Ferri*. Usaha-usaha mereka ini kemudian dilanjutkan oleh *Von Litz* (1851-1919), *A Prins* (1848-1919), dan *Van Hammel* (1442-1917). Pada tahun 1888, mereka memelopori berdirinya *International Union of Penal Law*, dimana lembaga ini mengembangkan gagasan yang melihat kejahatan sebagai suatu ancaman sosial dan mencoba untuk memecahkannya dengan bantuan *the new science of criminology*.<sup>32</sup>

Dengan adanya aliran modern, dapat memecahkan kebekuan yang dimana dikatakan bahwa tingkah laku manusia tidak lagi dibiarkan dan dikuasai oleh pikiran-pikiran abstrak mengenai hukum. Sementara orang mengatakan bahwa perkembangan kriminologi yang menyebabkan perubahan terhadap pandangan ini, tetapi banyak juga yang menyangkalnya. Baik hukum pidana maupun kriminologi memang telah bersifat mengindividualisasi. Tetapi bagaimanapun, pandangan hukum pidana modern telah mengarah kepada siap membuka kemungkinan berdasarkan undang-undang yang ada untuk menyatakan tentang kesalahan seorang tanpa diterapkan sanksi pidana kepadanya dan keyakinan ini semakin terus bertumbuh.<sup>33</sup>

Pada masa aliran kontrol sosial, hukum pidana mengalami perkembangan baru. Perkembangan tersebut ditandai dengan macam perhatian, khususnya pada abad terakhir untuk memasuki milenium berikutnya dari zaman baru. Aliran ini, semula adalah bagian dari pandangan Prins, setelah perang dunia ke dua. Dikembangkan oleh *Marc Ancel*, anggota dari *cour de cassation perancis*, yang pada gilirannya menstimulasi *Defence Sociale nouvelle*. Dengan kemajuan teknologi yang semakin pesat mendorong pula lahirnya kejahatan-kejahatan profesional

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 68-69.

<sup>33</sup> Roeslan Saleh, *Segi Lain Hukum Pidana*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 20.

dengan cara yang semakin mudah. Masalah kejahatan pada mulanya adalah masalah utama dari hukum pidana menjadi bergeser dan menjadi perhatian pula bagi masalah kesejahteraan Negara. Hukum pidana telah bergeser fungsinya dengan berbagai macam penyesuaian-penyesuaian, yakni menjadi salah satu bagian antara bagian lain dari kontrol sosial, sehingga membawa dampak yang luas terhadap pelaksanaan peradilan pidana itu sendiri. Pandangan aliran kontrol sosial, yang berbeda dengan aliran klasik dimana perhatian pada rumusan perbuatan pidana yang dilarang dalam kodifikasi hukum pidana dan aliran modern menitik beratkan pada pembinaan terhadap pembuat delik tersebut. Dengan demikian, maka aliran kontrol sosial menitik beratkan pada pembentukan sistem sanksi terhadap kejahatan, dan pemidanaan yang merupakan instrumen kebijakan, perencanaan dan organisasi.<sup>34</sup>

Aliran kontrol sosial mempunyai ciri khas yang menonjol yakni *pertama*, adanya pendekatan terpadu terhadap pelaksanaan terpadu pelaksanaan sistem peradilan pidana. *Kedua*, bahwa hukum pidana dilihat hanya sebagai salah satu bagian dari bentuk alternatif kontrol sosial. *Ketiga*, bahwa pendekatan yang dilakukan dengan cara yang amat efisien. Dalam aliran kontrol sosial, posisi lembaga untuk menerapkan hukum menjadi lebih bebas dan *diskresi* semakin berkembang. Aliran kontrol sosial, berpangkal tolak tidak hanya pada hukum pidana semata-mata, tetapi lebih jauh mengglobal terhadap ilmu pengetahuan dan teknologi, sehingga perlu pendekatan terpadu dalam pelaksanaan sistem peradilan pidana. Untuk itu hukum pidana hanya sebagai salah satu bagian dari kontrol sosial dimana pendekatan dilakukan secara efisien dan rasional. Dengan demikian, pandangan aliran kontrol sosial membawa suatu perkembangan baru dalam hukum pidana.

## E. Penutup

Dasar filosofi dan konsep tujuan pemidanaan di Indonesia, bila dikaji lebih dalam filsafat pemidanaan memiliki ide-ide dasar pemidanaan yang menjernihkan pemahaman tentang hakikat pemidanaan sebagai tanggung jawab subjek hukum terhadap perbuatan pidana dan otoritas publik kepada negara berdasarkan atas hukum untuk melakukan pemidanaan. Teori-teori pemidanaan dapat dibagi atas beberapa golongan, yaitu: *Pertama*, Teori

---

<sup>34</sup> Syaiful Bakhri, *Op Cit*, hlm. 72-75.

Retributif atau teori pembalasan, yang memiliki pokok ajaran yaitu sifat pembalasan sebagai dasar membalas kejahatan dan kesengsaraan yang sepadan dengan kesengsaraan yang dilakukan oleh penjahat. *Kedua*, Teori deterrence atau teori relatif, memiliki pokok ajaran yang berpokok pangkal pada dasar pidana yaitu alat untuk menegakkan tata tertib (hukum) dalam masyarakat. Tujuan pembedanaannya yaitu diarahkan kepada upaya agar dikemudian hari kejahatan yang telah dilakukan tidak terulang lagi (*preventisi*). Sifat pencegahannya terdiri dari dua macam yaitu : pencegahan umum (*general preventie*), dan pencegahan khusus (*special preventie*). *Ketiga*, Teori treatment, yang memberikan arti pembedanaan sebagai pemberian tindakan perawatan (*treatment*) dan perbaikan (*rehabilitation*) kepada pelaku kejahatan sebagai pengganti dari penghukuman. Aliran ini sering dianggap sebagai aliran yang berorientasi ke depan (*forward looking*), yang maksudnya mendekati para pelaku kejahatan secara positif artinya mempengaruhi para pelaku kejahatan kearah yang lebih positif sepanjang masih dimungkinkan. *Keempat*, Teori social defence atau perlindungan sosial memiliki pengertian tentang tujuan utama dari hukum adalah mengintegrasikan ke dalam tertib sosial dan bukan pembedanaan terhadap pembuatnya.

Pembaharuan hukum pidana Indonesia yang dituangkan dalam Rancangan KUHP sudah lama diusulkan tentang pembedanaan, pidana, dan tindakan menyatakan bahwa pembedanaan bertujuan untuk: pertama, mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat. Kedua, memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna. Ketiga, menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat. Keempat, membebaskan rasa bersalah pada terpidana. Perumusan empat tujuan pembedanaan tersimpul pandangan mengenai perlindungan masyarakat (*social defence*), pandangan rehabilitasi dan resosialisasi terpidana. Pandangan ini dipertegas lagi dengan mencantumkan tentang pembedanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat. Tujuan pembedanaan yang menganut aliran neo klasik dengan beberapa karakteristik yang diatur, yaitu adanya perumusan tentang pidana minimum dan maksimum, mengakui asas-asas atau keadaan yang meringankan pembedanaan, mendasarkan keadaan yang obyektif dan mempertimbangkan kebutuhan adanya pembinaan individual dari pelaku tindak pidana. Tujuan pembedanaan yang

berlandaskan pada teori pidanaaan relatif yang mempunyai tujuan untuk mencapai manfaat untuk melindungi masyarakat dan menuju kesejahteraan masyarakat. Tujuan pidanaaan bukan merupakan pembalasan kepada pelaku dimana sanksi ditekankan pada tujuannya, yakni untuk mencegah agar orang tidak melakukan kejahatan. Tujuan pidanaaan untuk menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat. Dengan demikian, tujuan pidanaaan adalah berorientasi ke depan (*forward-looking*).

### DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Kencana, Jakarta, 2011.
- *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2005.
- Arief, Barda Nawawi dan Muladi, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 2010.
- Atmasasmita, Romli, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2011.
- *Teori dan Kapita Selekta Kriminologi*, Refika Aditama, Bandung, 2010.
- Anwar, Yesmil dan Adang, *Pembaruan Hukum Pidana "Reformasi Hukum Pidana"*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2008.
- Bakhri, Syaiful, *Perkembangan Stelsel Pidana Indonesia*. Total media, Yogyakarta, 2009.
- *Sejarah Pembaharuan KUHP & KUHP*, Total media, Yogyakarta, 2011.
- *Pidana Denda Dan Korupsi*. Total media, Yogyakarta, 2009.
- *Hukum Pidana Perkembangan dan Pertumbuhannya*, Total media, Yogyakarta, 2013.
- *Kebijakan Kriminal Dalam Perspektif Pembaruan Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Total media, Yogyakarta, 2010.
- Hamzah, Andi, *Asas-Asas Hukum Pidana*, PT. Rineka Cipta, Jakarta: 2010.
- Lamintang, P.A.F., *Hukum Penitensier Indonesia*, CV.Armico, Bandung 1984
- Mansur, Didik M. Arief dan Elisatris Gultom, *Cyber Law: Aspek Hukum Teknologi Informasi*, Refika Aditama, Bandung, 2005.

- Mulyadi, Mahmud, *Criminal Policy, Pendekatan Integral Penal Policy dan Non-Penal Policy dalam Penanggulangan Kejahatan Kekerasan*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2008.
- Moeljatno, *Azas-Azas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1983.
- Prakoso, Djoko, *Hukum Penitensier Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988.
- Prakoso, Abintoro, *Kriminologi dan Hukum Pidana*, Laksbang Grafika, Yogyakarta, 2013.
- Reksodiputro, Mardjono , *Pembaharuan Hukum Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1995.
- Saleh, Roeslan, *Pidana Lain Sebagai Pengganti Pidana Penjara*, Universitas Islam Riau Press Riau, Pekanbaru, 1989.
- *Segi Lain Hukum Pidana*, Ghalia Indonesi, Jakarta, 1984.
- Sumantri, R. Iwa Kusuma , *Revolusianisasi Hukum Indonesia*, Unpad, Bandung, 1958.



**PRESIDEN SEBAGAI PEMEGANG KEKUASAAN PEMERINTAHAN  
MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Surohmat, SH. MH.

**A. Pengantar**

Pengaturan mengenai kekuasaan pemerintahan negara sebagaimana diatur dalam Bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai bab pengaturan mengenai kekuasaan pemerintahan negara, ada yang secara tegas (eksplisit) dan ada pula yang tidak secara tegas (implisit) diamanatkan untuk diatur lebih lanjut dalam suatu undang-undang. Hal demikian, tidak terlepas dari pola pengaturan lebih lanjut dari ketentuan yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana dinyatakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa: “Ada undang-undang (i) yang diperintahkan untuk diatur dengan undang-undang yang tersendiri, (ii) ada yang diperintahkan untuk diatur dalam undang-undang, meskipun tidak tersendiri, (iii) ada yang ditetapkan dengan undang-undang, (iv) ada yang disahkan dengan undang-undang, (v) ada pula hal-hal yang diberikan oleh undang-undang, (vi) ada yang diatur berdasarkan undang-undang, atau (vii) ada pula yang dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”<sup>1</sup>

Sementara itu, secara konseptual kekuasaan Presiden sebagai salah satu kekuasaan negara, pembatasan kekuasaannya tidak terlepas dari semangat teori pemisahan kekuasaan yang dianut dalam suatu Undang-Undang Dasar. Mengenai hal ini dinyatakan bahwa: “Pemisahan kekuasaan secara murni antara penyelenggaraan kekuasaan negara seperti teori yang dikemukakan oleh Montesquei yang tidak pernah terjadi dalam praktik. Namun dalam kajian ketatanegaraan, semangat teori ini yaitu untuk membatasi kekuasaan negara melalui pembatasan masing-masing lembaga penyelenggara kekuasaan negara, telah mengilhami berbagai negara untuk melakukan pembatasan kekuasaan ini melalui konstitusi. Dalam kajian teoretik pembatasan kekuasaan ini, tidak dilakukan melalui pemisahan kekuasaan, tetapi melalui pendekatan *check and balances*, yaitu suatu pendekatan yang menekankan adanya hubungan yang saling terkait dan

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2008, hlm. 266

saling membatasi antar organ penyelenggara kekuasaan negara sebagaimana ditentukan oleh konstitusi. Pendekatan seperti ini dianut juga oleh UUD 1945, yang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2), tegas menentukan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar. Dari norma ini terkandung pengertian bahwa negara Indonesia adalah negara yang menganut sistem konstitusional. Hal ini bermakna pula bahwa seluruh organ penyelenggara kekuasaan negara menjalankan fungsi berdasarkan ketentuan konstitusi.”<sup>2</sup>

*Checks and balances* sebagai pendekatan terhadap pembatasan kekuasaan pada esensi pokoknya sebagai jaminan adanya kebebasan dari masing-masing pemegang kekuasaan negara dalam menjalankan kekuasaan, sebagaimana dinyatakan Patrialis Akbar, bahwa: “Secara tersirat dapat diketahui bahwa esensi pokok dari prinsip *checks and balances* ini adalah menjamin adanya kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan negara sekaligus menghindari terjadinya interaksi atau campur tangan dari kekuasaan yang satu terhadap kekuasaan lainnya. Dengan kata lain, inti gagasan *checks and balances* adalah prinsip dan praktik dari demokrasi yang dituangkan dalam konstitusi negara atau demokrasi konstitusional guna menciptakan keseimbangan semua lembaga negara dalam melakukan interaksi sosial politik. Namun demikian, upaya menciptakan koreksi dan keseimbangan tersebut tidak ditujukan untuk melemahkan fungsi.”<sup>3</sup>

Salah satu kekuasaan negara yang didasarkan pada dianutnya *checks and balances* berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah kekuasaan yang berhubungan dengan kekuasaan pemerintahan negara yang diatur dalam Bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di mana menurut pengaturan mengenai kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar menyiratkan adanya hubungan kekuasaan di antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan oleh Presiden Republik Indonesia. Hubungan antara kedua pemegang kekuasaan tersebut secara keseluruhan mempunyai keterkaitan dengan kewenangan Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>2</sup> Hamdan Zoelva, “Tinjauan Konstitusional Penataan Lembaga Non-Struktural di Indonesia”, *Negarawan Jurnal Sekretariat Negara RI*, Nomor 18, November 2010, hlm.65

<sup>3</sup> Patrialis Akbar, *Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*, (Jakarta: Total Media dan Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ilmu Hukum (P3IH) Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2013), hlm. 21-22

## B. Permasalahan

Berdasarkan uraian dalam latar belakang tersebut di atas, masalah yang menjadi perhatian peneliti dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimana kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar ?
- b. Bagaimana kewenangan Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan?

## C. Pembahasan

### C.1. Presiden Sebagai Pemegang Kekuasaan

Menurut C.F. Strong sebagaimana dikutip Sri Soemantri, ada lima bentuk kekuasaan Presiden disamping memegang dan menjalankan kekuasaan pemerintahan, yaitu: <sup>4</sup> (1) *Diplomatic power, relating to the conduct of foreign affairs;* (2) *Administration of the government;* (3) *Military power, relating to the organization of the armed forces and the conduct of war;* (4) *Judicial power, relating to the granting of pardons, reprieves, etc., to those convicted of crime; and* (5) *Legislative power, relating to the drafting of bills and directing their passage into law.*

Ismail Suny mengelompokkan kekuasaan Presiden menjadi enam bidang, yaitu “kekuasaan administratif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, kekuasaan militer, kekuasaan diplomatik, dan kekuasaan darurat.” <sup>5</sup> Dari keenam bidang kekuasaan tersebut, yang mungkin isinya dapat dengan mudah berkembang atau memang tidak menentu rincian isinya adalah “kekuasaan administratif karena dengan dimilikinya kekuasaan tersebut berarti pejabat yang bersangkutan berfungsi juga sebagai administrator dan menyandang fungsi yang bersifat formil (hak untuk mengeluarkan putusan administratif) dan bersifat materiil (kekuasaan untuk menentukan siapa yang diangkat).” <sup>6</sup>

Berbeda dengan C.F. Strong dan Ismail Suny, Satya Arinanto dan Muhammad Ridwan berpendapat bahwa: “kekuasaan Presiden hanya terbagi menjadi empat bidang, yaitu kekuasaan bidang eksekutif, kekuasaan

---

<sup>4</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni, 1977, hlm.123.

<sup>5</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, 1977, hlm. 44-46.

<sup>6</sup> S. Toto Pandoyo et.all., *Tidak Tak Terbatas Kajian atas Lembaga Kepresidenan RI:Kekuasaan Lembaga Kepresidenan dalam Perspektif Konstitusional dan Praktek Politik*, Yogyakarta: Pandega Media, 1997, hlm. 73.

bidang legislatif, kekuasaan sebagai kepala negara, dan kekuasaan bidang yudikatif.”<sup>7</sup> Berkenaan dengan kekuasaan Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, pada umumnya lebih menempatkan Presiden dalam hubungannya dengan kekuasaan eksekutif. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang dimiliki Presiden sebagai lembaga eksekutif, menurut Bagir Manan, “ada yang bersifat umum dan ada yang bersifat khusus.”<sup>8</sup> Kedua hal dimaksud, dijelaskan lebih lanjut, bahwa: “Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara, sedangkan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah kekuasaan untuk menyelenggarakan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada pribadi Presiden yang memiliki sifat prerogatif (di bidang pemerintahan).”<sup>9</sup>

Secara harfiah, istilah pemerintahan (*government*) pada dasarnya memiliki dua pengertian, sebagaimana dikemukakan Titik Triwulan Tutik, bahwa: “Pertama, pemerintahan dalam arti luas (*government in broader sense*), yaitu meliputi keseluruhan fungsi yang ada dalam Negara. dilihat dari teori trias politika, pemerintahan dalam arti luas meliputi kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif), kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif), dan kekuasaan mengadili (yudikatif). Dengan demikian, kekuasaan dalam arti luas meliputi kekuasaan membentuk undang-undang yang terbatas, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan kehakiman yang terbatas. Kedua, pemerintahan dalam arti sempit (*government in narrower sense*), yaitu pemerintahan yang hanya berkenaan dengan fungsi eksekutif saja.”<sup>10</sup> Sebagaimana halnya perkataan “Negara” menurut Apeldoorn mempunyai berbagai arti, maka perkataan pemerintah pun sesungguhnya meliputi sekurang-kurangnya tiga pengertian seperti yang dicatat Utrecht sebagai berikut :

1. pemerintah sebagai gabungan dari semua badan kenegaraan yang berkuasa memerintah dalam arti kata luas. Jadi yang meliputi badan-badan legislative, eksekutif, dan yudikatif. Pemerintah

---

<sup>7</sup> Muhammad Ridwan Indra dan Satya Arinanto, *Kekuasaan Presiden dalam UUD 194 Sangat Besar*, Jakarta: CV Trisula, 1998, hlm.37

<sup>8</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 122

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm.127

<sup>10</sup> Titik Triwulan Tutik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana, 2010. hlm.198.

dalam pengertian ini disebut *overhead* atau *government* atau *authorities* atau penguasa

2. pemerintah sebagai badan kenegaraan yang tertinggi yang berkuasa memerintah di wilayah sesuatu Negara. misalnya : raja, presiden, dan lain-lain.
3. pemerintah sebagai organ eksekutif dalam arti kepala Negara bersama-sama dengan menteri-menterinya.<sup>11</sup>

Menurut Stephan leacock, sebagaimana dikutip Abu Daud Busroh Dan Abu Bakar Busroh, bahwa: "Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang mengenai pelaksanaan undang-undang. Dengan kata lain bahwa eksekutif menyelenggarakan kemauan Negara. dalam satu Negara demokrasi, kemauan Negara itu dinyatakan melalui badan pembentuk undang-undang. Tugas utama dari eksekutif tidak mempertimbangkan, tetapi dalam melaksanakan undang-undang yang ditetapkan oleh badan legislatif. Tetapi dalam Negara modern, urusan eksekutif adalah tidak semudah sebagai adanya pada masa-masa Yunani. Oleh karena beranekaragamnya tugas-tugas Negara, dirasa perlu menyerahkan urusan pemerintah dalam arti luas kepada tangan eksekutif dan tak dapat lagi dikatakan bahwa kekuasaan eksekutif hanya terdiri dari pelaksanaan undang-undang."<sup>12</sup>

W. Ansley Weynes, mengemukakan bahwa: "Kekuasaan eksekutif sebagai kekuasaan dalam Negara yang melaksanakan undang-undang, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata tertib dan keamanan, baik didalam maupun diluar negeri."<sup>13</sup> Selain itu, kekuasaan umum dari eksekutif adalah berasal dari undang-undang dasar dan undang-undang yang meliputi ;

- (1) kekuasaan administratif (*administrative power*), yaitu pelaksanaan undang-undang dan politik administratif ;
- (2) kekuasaan legislatif (*legislative power*), yaitu memajukan rancangan undang-undang dan mengesahkan undang-undang ;
- (3) kekuasaan yudikatif (*judicial power*), yaitu kekuasaan untuk memberikan grasi dan amnesti ;

---

<sup>11</sup> Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh. *Asas - Asas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia , 1983, hlm.144

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm.199

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm.200

- (4) kekuasaan militer (*military power*), yaitu kekuasaan mengenai angkatan perang dan urusan pertahanan ;
- (5) kekuasaan diplomasi (*diplomatic power*), yaitu kekuasaan yang mengenai hubungan luar negeri. <sup>14</sup>

Menurut Harold J. Laski lembaga eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh badan pembuat Undang-Undang dan bekerja di bawah pengawasan badan pembuat Undang-Undang.<sup>15</sup> Mengenai hal ini, menurut Saiful Anam, bahwa: “ Apabila diteliti, maka pendapat Harold J. Laski lebih tertuju pada Negara yang menganut sistem parlementer, yakni segala kegiatan eksekutif harus diawasi dan harus bertanggungjawab pada legislatif.”<sup>16</sup> Berbeda dengan pendapat Hans Kelsen bahwa: “Fungsi eksekutif dan yudikatif saling berkaitan erat, yakni sama-sama sebagai pelaksana dari norma-norma umum, konstitusi dan hukum-hukum yang dibuat oleh legislatif. Dalam hal ini fungsi keduanya adalah sama, yakni melaksanakan norma-norma hukum yang bersifat umum. Bedanya hanyalah bahwa fungsi yang satu dilaksanakan di pengadilan sedangkan yang lain dilaksanakan di tataran eksekutif atau administratif.” <sup>17</sup>

Selanjutnya Hans Kelsen membedakan fungsi eksekutif menjadi 2 (dua) bagian, yakni fungsi politik dan fungsi administratif sebagaimana dijelaskan, bahwa: “Fungsi politik biasanya menunjuk kepada tindakan-tindakan tertentu yang bertujuan memberi arahan bagi pelaksanaan dengan demikian bermakna politik. Tindakan itu dilaksanakan oleh organ administratif tertinggi. Tindakan ini melekat karena diatadasarkan pada kedudukan dan jabatannya sebagai organ Negara tertinggi.”<sup>18</sup> Berkaitan dengan adanya keterkaitan antara kekuasaan eksekutif dengan bidang kekuasaan lainnya, menurut Saiful Anam, bahwa: “Kekuasaan eksekutif adalah sebagai pelaksana undang-undang yang telah diproduksi oleh legislatif, kekuasaan yang bersifat legislatif dan yudikatif sebenarnya tidak perlu mendominasi, sehingga tidak ada penumpukan kekuasaan di tangan seseorang, untuk itu harus terdapat pengaturan yang jelas tentang kekuasaan

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia, 2007, hlm. 215.

<sup>16</sup> Saiful Anam, *Kedudukan Wakil Menteri Dalam Susunan Organisasi Kementerian Negara*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013, hlm.17

<sup>17</sup> Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, Terjemahan Somardi, Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007), hlm.312-313

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 313

eksekutif yang masuk dalam ruang lingkup kekuasaan legislatif dan eksekutif.”<sup>19</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, ada tiga sifat kewenangan Presiden yang biasa dirumuskan dalam konstitusi, yaitu:<sup>20</sup>

- a. Kewenangan yang bersifat eksekutif, yaitu kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar (*to govern based on the constitution*). Kewenangan ini menegaskan bahwa semua kegiatan pemerintahan yang dilakukan Presiden harus didasarkan atas perintah konstitusi atau peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga mempersempit peluang terjadinya diskresi kekuasaan (*discretionary power*);
- b. Kewenangan yang bersifat legislatif, yaitu kewenangan untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affairs based on the law and the constitution*). Dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kewenangan untuk mengatur ini dianggap berada di tangan lembaga perwakilan, bukan di tangan eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu mengatur, maka kewenangan mengatur di tangan eksekutif itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya, Presiden tidak boleh menetapkan suatu peraturan yang bersifat mandiri;
- c. Kewenangan yang bersifat yudisial, yaitu kewenangan yang bertujuan untuk pemulihan keadilan yang terkait dengan keputusan pengadilan, seperti kewenangan mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, atau menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Dalam sistem parlementer yang mempunyai kepala negara, ini biasanya mudah dipahami karena adanya peran simbolik yang berada di tangan kepala negara. Namun dalam sistem presidensiil, kewenangan memberi grasi, abolisi, dan amnesti dimiliki Presiden;
- d. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu kewenangan untuk menjalankan hubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun dalam kondisi damai. Posisi Presiden adalah sebagai pucuk pimpinan negara sekaligus sebagai simbol kedaulatan politik negara dalam berinteraksi dengan negara

---

<sup>19</sup> Saiful Anam, *Op.cit.*, hlm.18

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 75-77

lain. Selain itu, Presiden juga memiliki kewenangan politik untuk menyatakan perang atau berdamai dengan negara lain tetapi dengan persetujuan parlemen; dan

- e. Kewenangan yang bersifat administratif, yaitu kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan kenegaraan dan jabatan administrasi negara. Kewenangan ini biasa disebut dengan hak prerogatif Presiden. Selain itu, karena Presiden juga merupakan kepala eksekutif, maka Presiden juga berhak untuk mengangkat dan memberhentikan pejabat pemerintahan atau pejabat administrasi negara.

Kelima jenis kewenangan tersebut diatas sangat luas cakupannya sehingga perlu diatur dan ditentukan batas-batasnya dalam Undang-Undang Dasar ataupun dengan undang-undang. Oleh karena itu, menurut Jimly Asshiddiqie, biasanya ditentukan, bahwa: "(a) penyelenggaraan pemerintahan oleh presiden haruslah didasarkan atas undang-undang dasar ; (b) dalam sistem pemisahan *check and balances* kewenangan *regulative* bersifat *derivative* dari kewenangan *legislative* yang dimiliki oleh parlemen. Oleh karena itu pemerintah dianggap hanya dapat menetapkan sesuatu peraturan untuk kepentingan umum, jika undang-undang atau produk hukum yang ditetapkan oleh parlemen memerintahkan hal itu. Satu-satunya alasan yang dapat memberikan pembenaran kepada lembaga pemerintah untuk menetapkan sesuatu aturan hanyalah apabila peraturan itu dibutuhkan untuk mengatur kepentingan internal organisasi pemerintahan yang bersangkutan atau keperluan mengatur pelaksanaan kebijakan pemerintahan (*policy rules, belieds regels*) dalam rangka melaksanakan amanat undang-undang. (c) dalam sistem pemerintahan parlementer jabatan kepala pemerintahan biasanya dibedakan dan bahkan dipisahkan dari kepala pemerintahan. Kepala Negara biasanya dianggap berwenang pula memberikan grasi, amnesti dan abolisi untuk kepentingan memulihkan keadilan terhadap dampak penderitaan yang ditimbulkan oleh putusan pengadilan terhadap pelaku tindak pidana yang telah terbukti secara hukum dalam proses peradilan sebelumnya. Namun dalam sistem presidensial yang tidak membedakan antara kedua jenis jabatan tersebut, kewenangan tersebut dianggap ada pada presiden yang merupakan kepala Negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Hanya saja untuk membatasi penggunaan kewenangan ini maka sebelumnya presiden menentukan akan memberikan grasi, amnesti dan abolisi itu, presiden terlebih dahulu diharuskan



mendapatkan pertimbangan dari mahkamah agung ataupun dewan perwakilan rakyat. (d) dalam konteks hubungan diplomatik antara satu Negara dengan Negara lain ataupun subjek hukum internasional lainnya puncak jabatan yang bertindak sebagai wakil Negara adalah Presiden. Untuk membatasi jangan sampai presiden mengadakan perjanjian Negara yang merugikan kepentingan rakyat. Demikian pula pernyataan perang oleh Presiden dengan Negara lain harus lah terlebih dahulu mendapat dukungan lembaga parlemen.

Selain itu (e) kewenangan yang bersifat administratif juga penting diatur. Pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik seringkali dianggap sebagai hak mutlak Presiden. Istilah yang biasa dipakai untuk ini adalah hak prerogatif Presiden. Meskipun dalam sistem pemerintahan presidensial, kedudukan Presiden dianggap sentral pelaksanaan tugasnya dibidang-bidang administratif pun tetap harus diatur dan dibatasi. Apalagi di zaman modern dewasa ini berkembang pula praktek yang mengharuskan fungsi-fungsi berbagai lembaga dapat dijalankan secara profesional dan independen. Dalam hal ini ada empat fungsi utama dibidang eksekutif yang dewasa ini dianggap penting untuk dijamin independensinya, yaitu (a) fungsi pertahanan Negara oleh organisasi militer (b) fungsi kepolisian Negara (c) fungsi kejaksaan agung (d) fungsi bank sentral. Meskipun keempat fungsi itu dijalankan oleh lembaga yang berada dalam lingkungan kekuasaan eksekutif, tetapi untuk menjamin independensinya pengangkatann dan pemberhentian pimpinannya hanya dapat dilakukan oleh Presiden setelah mendapat atau dengan persetujuan lembaga perwakilan rakyat.”<sup>21</sup>

## C.2. Kekuasaan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar

Perumusan yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai rumusan yang tidak diubah dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945, bahkan dinyatakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa: “Rumusan ini (*maksudnya Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945*, penulis) adalah rumusan asli BPUPKI yang tidak mengalami perubahan. Artinya, prinsip *constitutional government* sebagai salah satu ciri penting negara hukum telah dirumuskan oleh *the*

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm.77 - 80.

*founding fathers* sejak sebelum kemerdekaan.”<sup>22</sup> Makna dari perumusan mengenai kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, lebih menempatkan aspek yang bersifat prosedural daripada aspek substansi dari kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden Republik Indonesia.

Ketidaktegasan mengenai penggunaan istilah pemerintah dan pemerintahan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana dikemukakan oleh AB Kusuma yang dikutip Jimly Asshiddiqie, sebagai berikut: “... judul asli Bab III UUD 1945 adalah “Kekuasaan Pemerintahan Negara”. Yang dimaksud di sini sebenarnya hanyalah pemerintahan dalam arti eksekutif atau “Pemerintah Negara”. Demikian pula judul asli Bab VI adalah “Pemerintah Daerah”. Bandingkan kedua rumusan judul Bab III dan Bab VI ini antara teksnya dengan Penjelasan yang diumumkan melalui Berita Repoeblik Indonesia Tahun 1946. Dalam Penjelasan tersebut, judul Bab III itu ditulis “Kekoeasaan Pemerintah Negara”, bukan “Kekoeasaan Pemerintahan Negara”. Sebaliknya, judul Bab VI ditulis “Pemerintahan Daerah”, bukan “Pemerintah Daerah” seperti dalam teks UUD 1945. Nampaknya Soepomo sebagai penulis utama Penjelasan tentang UUD 1945 itu menyadari kealfaan yang terjadi dalam perumusan judul Bab II dan judul Bab VI tersebut, sehingga ia mengoreksinya dalam rumusan penjelasan tersebut.”<sup>23</sup>

Kealfaan mengenai perumusan tersebut di atas tidak tersentuh dalam proses perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana disitir lebih lanjut Jimly Asshiddiqie, bahwa: “Sayang, Panitia Ad Hoc BP MPR tahun 2000 sama sekali tidak menyelesaikan kekeliruan ini, sehingga dalam rumusan akhir naskah Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000 judul Bab VI tetap berbunyi “Pemerintah Daerah” bukan “Pemerintahan Daerah”. Demikian pula dalam rumusan terakhir Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, judul Bab III tetap berbunyi “Kekuasaan Pemerintahan Negara”, bukan “Kekuasaan Pemerintah Negara” seperti termaktub dalam Penjelasan yang diumumkan pada tahun 1946 tersebut di atas.”<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqy, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm.328

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm.418

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

Ketidakkonsistenan penggunaan istilah pemerintah dan pemerintahan menyebabkan adanya pengaruh terhadap penggunaan istilah pemerintahan dan pemerintah dalam praktik di dalam merumuskan fungsi pemerintahan eksekutif, sebagaimana dinyatakan Jimly Asshiddiqie, bahwa: "... dalam praktik kita juga sering menjumpai kenyataan bahwa kata pemerintahan itu mencakup bukan saja fungsi-fungsi pemerintahan eksekutif, tetapi mencakup juga fungsi-fungsi kekuasaan di luar eksekutif, yaitu termasuk eksekutif dan legislatif sekaligus. Sedangkan kata pemerintah hanya dikaitkan dengan fungsi pemerintahan eksekutif." <sup>25</sup> Prinsip *constitutional government* (pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar) yang terkandung dalam perumusan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berkaitan dengan pemahaman terhadap undang-undang dasar dalam pandangan konstitusionalisme seiring dengan perubahan pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menekankan pada adanya supremasi parlemen ke arah supremasi konstitusi sebagaimana dirumuskan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Secara keseluruhan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat 44 (empat puluh empat) pasal yang memerintahkan adanya pembentukan suatu undang-undang, yaitu:

- 1) Pasal 2 ayat (1) diatur dengan undang-undang.
- 2) Pasal 6 ayat (2) diatur dengan undang-undang.
- 3) Pasal 6A ayat (5) diatur dalam undang-undang.
- 4) Pasal 11 ayat (3) diatur dengan undang-undang.
- 5) Pasal 12 diatur dengan undang-undang.
- 6) Pasal 15 diatur dengan undang-undang.
- 7) Pasal 16 diatur dalam undang-undang.
- 8) Pasal 17 ayat (4) diatur dalam undang-undang.
- 9) Pasal 18 ayat (1) diatur dengan undang-undang.
- 10) Pasal 18 ayat (7) diatur dalam undang-undang.
- 11) Pasal 18A ayat (1) diatur dengan undang-undang.
- 12) Pasal 18A ayat (2) diatur berdasarkan undang-undang.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm.419

- 13) Pasal 18B ayat (1) diatur dengan undang-undang.
- 14) Pasal 18B ayat (2) diatur dalam undang-undang.
- 15) Pasal 19 ayat (2) diatur dengan undang-undang.
- 16) Pasal 20A ayat (4) diatur dalam undang-undang.
- 17) Pasal 22A diatur dengan undang-undang.
- 18) Pasal 22B diatur dalam undang-undang.
- 19) Pasal 22C diatur dengan undang-undang.
- 20) Pasal 22D ayat (4) diatur dalam undang-undang.
- 21) Pasal 22E ayat (6) diatur dengan undang-undang.
- 22) Pasal 23 ayat (1) ditetapkan dengan undang-undang.
- 23) Pasal 23A diatur dengan undang-undang.
- 24) Pasal 23B ditetapkan dengan undang-undang.
- 25) Pasal 23C diatur dengan undang-undang.
- 26) Pasal 23D diatur dengan undang-undang.
- 27) Pasal 23G ayat (2) diatur dengan undang-undang.
- 28) Pasal 24 ayat (3) diatur dalam undang-undang.
- 29) Pasal 24A ayat (1) diberikan oleh undang-undang.
- 30) Pasal 24A ayat (5) diatur dengan undang-undang.
- 31) Pasal 24B ayat (4) diatur dengan undang-undang.
- 32) Pasal 24C ayat (6) diatur dengan undang-undang.
- 33) Pasal 25 ditetapkan dengan undang-undang.
- 34) Pasal 25A ditetapkan dengan undang-undang.
- 35) Pasal 26 ayat (1) disahkan dengan undang-undang.
- 36) Pasal 26 ayat (3) diatur dengan undang-undang.
- 37) Pasal 28 ditetapkan dengan undang-undang.
- 38) Pasal 28I ayat (5) dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.
- 39) Pasal 28J ayat (2) pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang.
- 40) Pasal 30 ayat (5) diatur dengan undang-undang.
- 41) Pasal 31 ayat (3) diatur dengan undang-undang.
- 42) Pasal 33 ayat (5) diatur dalam undang-undang.
- 43) Pasal 34 ayat (4) diatur dalam undang-undang.
- 44) Pasal 36C diatur dengan undang-undang.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 264-265

Namun demikian, dari 44 (empat puluh empat) pasal tersebut di atas, terdapat 23 pasal yang memerintahkan untuk dibentuk undang-undang secara khusus, yaitu:

- 1) Pasal 2 ayat (1) diatur dengan undang-undang.
- 2) Pasal 6 ayat (2) diatur dengan undang-undang.
- 3) Pasal 11 ayat (3) diatur dengan undang-undang.
- 4) Pasal 12 diatur dengan undang-undang.
- 5) Pasal 15 diatur dengan undang-undang.
- 6) Pasal 18 ayat (1) diatur dengan undang-undang.
- 7) Pasal 18A ayat (1) diatur dengan undang-undang.
- 8) Pasal 18B ayat (1) diatur dengan undang-undang.
- 9) Pasal 19 ayat (2) diatur dengan undang-undang.
- 10) Pasal 22A diatur dengan undang-undang.
- 11) Pasal 22C diatur dengan undang-undang.
- 12) Pasal 22E ayat (6) diatur dengan undang-undang.
- 13) Pasal 23A diatur dengan undang-undang.
- 14) Pasal 23C diatur dengan undang-undang.
- 15) Pasal 23D diatur dengan undang-undang.
- 16) Pasal 23G ayat (2) diatur dengan undang-undang.
- 17) Pasal 24A ayat (5) diatur dengan undang-undang.
- 18) Pasal 24B ayat (4) diatur dengan undang-undang.
- 19) Pasal 24C ayat (6) diatur dengan undang-undang.
- 20) Pasal 26 ayat (3) diatur dengan undang-undang.
- 21) Pasal 30 ayat (5) diatur dengan undang-undang.
- 22) Pasal 31 ayat (3) diatur dengan undang-undang.
- 23) Pasal 36C diatur dengan undang-undang.<sup>27</sup>

Berkenaan dengan pasal-pasal di dalam Bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia mengenai pengaturan kekuasaan pemerintahan negara, ada yang secara eksplisit ditentukan dalam Undang-Undang Dasar dan tidak secara eksplisit ditentukan dalam Undang-Undang Dasar, sebagaimana dinyatakan bahwa: “Dalam rumusan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 ada kekuasaan pemerintahan negara yang menurut Undang-Undang Dasar dan ada pula kekuasaan pemerintahan negara yang tidak menurut Undang-Undang Dasar. Frasa ‘menurut Undang-Undang Dasar’ itu masih dapat dibedakan antara secara eksplisit ditentukan dalam Undang-

---

<sup>27</sup> *Ibid.* hlm.267

Undang Dasar dan tidak secara eksplisit ditentukan dalam Undang-Undang Dasar.”<sup>28</sup> Selain penyebutan secara eksplisit istilah kekuasaan Presiden dalam Bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1), juga terdapat dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sementara itu penyebutan yang tidak secara eksplisit berkaitan dengan adanya kewenangan Presiden dalam hubungannya dengan kekuasaan dari lembaga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal-pasal yang termasuk dalam kekuasaan pemerintahan negara sebagaimana terdapat dalam Bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, terdiri dari 17 (tujuh belas) pasal, yaitu: Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 7C, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16. Dari 17 (tujuh belas) Pasal tersebut terdapat 10 pasal yang terdiri atas 31 ayat, dan 7 pasal yang tidak berayat, sehingga total jumlah ketentuan yang terdapat dalam Bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia berjumlah 38 butir ketentuan. Sementara itu, dari ketentuan tersebut terdapat 6 ketentuan yang diatur dengan atau dalam undang-undang, yaitu: Pasal 6 ayat (2), Pasal 6A ayat (5), Pasal 11 ayat (3), Pasal 12, Pasal 15, dan Pasal 16 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tabel 1

Ketentuan Mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara Dalam Bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Pasal	Jumlah ayat	Ketentuan yang diatur dalam undang-undang
Pasal 4	2	-
Pasal 5	2	-
Pasal 6	2	Pasal 6 ayat (2): Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang
Pasal 6A	5	Pasal 6A ayat (5): Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok HukumTata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm.333

Pasal 7	-	-
Pasal 7A	-	-
Pasal 7B	7	-
Pasal 7C	-	-
Pasal 8	3	-
Pasal 9	2	-
Pasal 10	-	-
Pasal 11	3	Pasal 11 ayat (3): Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang
Pasal 12	-	Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang
Pasal 13	3	-
Pasal 14	2	-
Pasal 15	-	Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang
Pasal 16	-	Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang
Jumlah Ketentuan: 38 butir, dan 6 ketentuan yang pengaturannya lebih lanjut diatur dengan atau dalam undang-undang		

Selain ketentuan tersebut di atas, terdapat ketentuan yang menyangkut kekuasaan Presiden dalam hubungannya dengan keberadaan pengaturan lembaga negara di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat paling tidak 14 (empat belas) pasal, yaitu: Pasal 17, Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 20, Pasal 22, Pasal 22A, Pasal 22D, Pasal 23, Pasal 23F, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C, Pasal 28I, Pasal 31. Dari 14 (empat belas) Pasal tersebut terdapat 13 pasal dengan jumlah ayat sebanyak 55 ayat, dan 1 pasal yang tidak berayat, sehingga total jumlah ketentuan yang berhubungan dengan kekuasaan Presiden dalam hubungannya dengan keberadaan pengaturan lembaga negara di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebanyak 56 butir

ketentuan. Sementara itu, dari ketentuan tersebut terdapat 8 ketentuan yang diatur dengan, atau yang ditentukan atau berdasarkan, dan atau dalam undang-undang, yaitu: Pasal 17 ayat (4), Pasal 18 ayat (5), Pasal 18A ayat (1), Pasal 18A ayat (2), Pasal 22A, Pasal 28I ayat (5), Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tabel 2

Ketentuan Kekuasaan Presiden Yang Berhubungan Dengan Keberadaan Lembaga Negara Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal	Jumlah ayat	Ketentuan yang diatur dalam undang-undang
Pasal 17	4	Pasal 17 ayat (4): Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang
Pasal 18	7	Pasal 18 ayat (5): Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pasal 18 ayat (7): Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.
Pasal 18A	2	Pasal 18A ayat (1): Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah....diatur dengan undang-undang Pasal 18A ayat (2): 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
Pasal 20	5	-
Pasal 22	3	-



Pasal 22A	-	Pasal 22A: Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara dan pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang
Pasal 22D	4	-
Pasal 23	3	-
Pasal 23F	2	-
Pasal 24A	5	-
Pasal 24B	4	-
Pasal 24C	6	-
Pasal 28I	5	Pasal 28I ayat (5)
Pasal 31	5	Pasal 31 ayat (3)
Jumlah Ketentuan: 56 butir, dan 8 ketentuan yang pengaturannya lebih lanjut diatur dengan atau dalam undang-undang		

Berdasarkan tabel 1 di atas, ketegasan pengaturan kekuasaan Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dalam Bab III mengenai pemerintahan negara yaitu sebanyak 38 butir ketentuan, terdapat 32 ketentuan yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Dasar, sedangkan 6 ketentuan diatur dengan atau dalam undang-undang. Sementara itu, berdasarkan tabel 2 di atas, ketegasan pengaturan kekuasaan Presiden dalam hubungannya dengan pengaturan keberadaan lembaga negara yang diatur bab-bab lainnya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yaitu 56 butir ketentuan, terdapat paling tidak 48 butir ketentuan yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Dasar, sedangkan 8 ketentuan yang diatur dengan, atau yang ditentukan atau berdasarkan, dan atau dalam undang-undang.

Tabel 3

Pengaturan Kekuasaan Presiden yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Dasar dan yang diatur dalam suatu Undang-Undang Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Bab Pengaturan Dalam UUDNRI Tahun 1945	Tegas Tersebut Dalam UUD	Diatur lebih lanjut dalam suatu Undang-Undang
--	--------------------------	---

Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara	32	6
Bab-bab berikutnya	48	8
	80 ketentuan	14 ketentuan

Dari 14 ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat sejumlah undang-undang yang berkaitan dengan ketentuan mengenai:

Tabel 4  
Undang-Undang Terkait Pengaturan Kekuasaan Presiden

Ketentuan Dalam UUDNRI Tahun 1945	Undang-Undang Terkait
Pasal 6 ayat (2): Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang	Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
Pasal 6A ayat (5): Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang	
Pasal 11 ayat (3): Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang	Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional
Pasal 12: Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang	Undang-Undang Nomor UU No. 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya
Pasal 15: Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang	Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan
Pasal 16: Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden

<p>Pasal 17 ayat (4): Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang</p>	<p>Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara</p>
<p>Pasal 18 ayat (5): Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.</p>	<p>Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.</p>
<p>Pasal 18 ayat (7): Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerituhan daerah diatur dalam undang-undang.</p>	<p><i>Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.</i></p>
<p>Pasal 18A ayat (1): Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah....diatur dengan undang-undang</p>	<p><i>UU Nomor 8 Tahun 2005 tentang penetapan Perpu Nomor 3 Tahun 2005 menjadi undang-undang.</i></p>
<p>Pasal 18A ayat (2): 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</p>	<p><i>Kemudian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014</i></p> <p>Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah</p>
<p>Pasal 22A: Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara dan pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang</p>	<p>Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Sebelumnya:</p> <p><i>Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan</i></p>

Pasal 28I ayat (5)	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Hak Asasi Manusia
Pasal 31 ayat (3)	Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Kekuasaan Presiden diatur dalam Bab III UUD 1945 tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Pada Bab III UUD 1945 yang berisi 17 pasal mengatur “berbagai aspek mengenai Presiden dan lembaga kepresidenan, termasuk rincian kewenangan yang dimilikinya dalam memegang kekuasaan pemerintah.”<sup>29</sup> Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Artinya “dalam menjalankan kewenangannya, Presiden menjalankan pemerintahan menurut konstitusi.”<sup>30</sup> Adanya pembatasan kekuasaan Presiden dapat juga dilihat dari ketentuan Pasal 10 UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Menurut ketentuan ini kekuasaan Presiden adalah tertinggi atas Tentara Nasional Indonesia (TNI). Kemudian pada Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, dan Pasal 15 UUD 1945 menunjukkan adanya pembatasan kekuasaan Presiden. Hal ini terlihat dengan adanya pengaturan, sebagai berikut:

- 1) Kekuasaan Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan ini membatasi kekuasaan Presiden, karena dalam melaksanakan kewenangan Presiden harus mendapat persetujuan dari DPR.
- 2) Kekuasaan Presiden menjadi terbatas, karena Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 119.

<sup>30</sup> Chrisdianto Eko Purnomo, “Pengaruh Pembatasan Kekuasaan Presiden Terhadap Praktik Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 2, April 2010, hlm.170

perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

- 3) Kekuasaan Presiden terbatas dalam hal perjanjian internasional, karena ketentuan-ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang. Dengan ketentuan ini, berarti penyelenggaraan pemerintahan yang terkait dengan perjanjian internasional dapat dilaksanakan jika ada perangkat undang-undang.
- 4) Kekuasaan Presiden terbatas dalam hal menyatakan keadaan bahaya, maka syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Dengan penetapan undang-undang terlebih dahulu berarti Presiden akan berhadapan dengan DPR secara bersama-sama membahas rancangan undang-undang yang terkait.
- 5) Kekuasaan Presiden terbatas dalam hal mengangkat duta, karena Presiden harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan Pasal 13 ayat (1) sebelum perubahan UUD 1945, yang menyatakan bahwa Presiden mengangkat duta dan konsul, tanpa harus memperhatikan pertimbangan DPR.
- 6) Pembatasan kekuasaan Presiden dalam hal Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Berbeda dengan ketentuan sebelumnya, Presiden mempunyai wewenang untuk menerima duta negara lain, sesuai dengan Pasal 13 UUD 1945 sebelum perubahan.
- 7) Kekuasaan Presiden menjadi terbatas karena Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Ketentuan sebelum perubahan menyatakan bahwa hanya Presiden yang berwenang memberi grasi dan rehabilitasi tanpa harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14).
- 8) Kekuasaan Presiden terbatas karena dalam hal Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sebelum perubahan UUD 1945, hanya Presiden yang mempunyai kekuasaan untuk memberi amnesti dan abolisi (Pasal 14).

- 9) Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan sebelum perubahan Pasal 15 UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden mempunyai kekuasaan untuk memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan, tanpa harus diatur terlebih dahulu dengan undang-undang.

Kewenangan Presiden juga menjadi terbatas dalam hal mengangkat pejabat-pejabat negara. Hal ini terlihat dengan adanya beberapa ketentuan dalam UUD 1945, antara lain:

- 1) Presiden meresmikan anggota Badan Pemeriksa Keuangan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Pertimbangan Daerah (Pasal 23 F ayat (1)).
- 2) Presiden menetapkan calon hakim agung menjadi hakim agung setelah calon hakim agung tersebut diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan (Pasal 24 A ayat (3)).
- 3) Presiden menetapkan anggota hakim konstitusi yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden (Pasal 24 C ayat (3)).
- 4) Presiden mempunyai kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 24 B ayat (3)).
- 5) Presiden berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri (Pasal 17 ayat (2)), tetapi mengenai pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang (Pasal 17 ayat (4)).
- 6) Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang (Pasal 16).

Di samping ketentuan-ketentuan di atas, pembatasan kekuasaan Presiden juga dapat dilihat pada kewenangan Presiden di bidang perundang-undangan. Kekuasaan Presiden dalam pembentukan undang-undang menjadi terbatas, dengan beberapa alasan, antara lain: (i) kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat; (ii) Presiden hanya mempunyai hak inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang ke Dewan Perwakilan Rakyat; (iii) Presiden sebenarnya

tidak memiliki hak tolak terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama; (iv) rancangan undang-undang yang telah disetujui akan menjadi undang-undang tanpa pengesahan Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui.

Presiden mempunyai kewenangan untuk menetapkan Perpu, tetapi kewenangannya telah dibatasi, yaitu dalam hal (i) masa berlakunya Perpu itu sampai masa sidang DPR berikutnya, dan jika Perpu itu tidak disetujui oleh DPR maka Perpu tersebut harus dicabut, dan (ii) pelaksanaan Perpu harus mendapatkan pengawasan oleh DPR, sehingga misalnya dapat dihindari timbulnya korban ketidakadilan akibat dikeluarkannya Perpu tersebut. Kekuasaan Presiden dalam bidang perundang-undangan yang lain adalah Presiden dapat membentuk Peraturan Presiden (Perpres). Perpres ini dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya. Pelaksanaan kebijakan pemerintahan juga memerlukan peraturan yang bersifat pelaksanaan dari peraturan di atasnya, maka para pembantu Presiden (Menteri atau pejabat tinggi setingkat lainnya, seperti Gubernur Bank Indonesia, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian Negara, Panglima TNI) diberikan kewenangan untuk membuat peraturan yang bersifat pelaksanaan, misalnya dalam bentuk Peraturan Menteri atau pejabat setingkat Menteri, Peraturan Gubernur Bank Indonesia. Oleh karena itu, Presiden berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.

Pembatasan kekuasaan Presiden selain dapat dilihat dari pembatasan masa jabatannya, ternyata pembatasan kekuasaan Presiden juga dilakukan melalui: "*Pertama*, pembatasan kewenangan Presiden, misalnya mengangkat pejabat-pejabat negara dan pembatasan di bidang perundang-undangan. *Kedua*, Pembatasan kekuasaan Presiden dalam hubungannya dengan kekuasaan legislatif, misalnya hubungan fungsional Presiden dengan DPR dalam hal fungsi pengawasan yang dijalankan DPR, kewenangan MPR untuk memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya, dan pengawasan DPD terhadap Presiden. *Ketiga*, pembatasan kekuasaan Presiden dalam hubungannya dengan kekuasaan yudikatif, misalnya kewenangan MK yang terlibat dalam pemberhentian Presiden yang memutus dugaan DPR dari segi

yuridis, dan kewenangan MA yang dapat menguji peraturan perundang-undangan yang dibuat Presiden terhadap Undang-Undang.”<sup>31</sup>

### **C.3. Kewenangan Presiden Dalam Menjalankan Kekuasaan Pemerintahan**

Kekuasaan pemerintahan yang dijalankan oleh Presiden dilaksanakan dengan berdasarkan pada ketentuan yang terkandung dalam Bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara, meliputi: kewenangan untuk melaksanakan kewajibannya sebagai Presiden yang dibantu oleh satu orang Wakil Presiden; kewenangan menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang; kewenangan berupa hak mengajukan Rancangan Undang-Undang; kewenangan atas jabatannya sebagai Presiden.

1. Kewenangan Presiden dalam menjalankan kewajibannya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan

Kewajiban Presiden di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia terdapat beberapa pasal yang terkait dengan hal ini, yaitu Pasal 4 ayat (2); Pasal 6 ayat (1); Pasal 8 ayat (1); Pasal 8 ayat (3); Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan, bahwa : “Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.”

Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan, bahwa : “Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.”

Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan, bahwa : “Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.” Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan, bahwa: “Jika Presiden dan Wakil

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm.179



Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.”

Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: “Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :

Sumpah Presiden (Wakil Presiden): “Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa.”

Janji Presiden (Wakil Presiden): “Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa”.

Berdasarkan pasal-pasal terkait dengan kewenangan Presiden dalam menjalankan kewajibannya sebagai Presiden seperti tersebut di atas, maka kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar tidak terlepas dari keberadaan Wakil Presiden. Menurut Jimly Asshiddiqie, kualitas Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden dapat dirinci lebih lanjut dalam beberapa pengertian, yaitu:

1. membantu atau memberikan bantuan kepada presiden dalam melakukan segala kewajiban Presiden Republik Indonesia;
2. mendampingi presiden dalam melaksanakan tugasnya;

3. mewakili presiden sesuai penugasan presiden untuk melakukan tugas tertentu untuk dan atas nama wakil presiden sendiri;
4. mewakili presiden sesuai penugasan oleh Presiden untuk melakukan tugas tertentu untuk dan atas nama presiden;
5. menggantikan presiden secara tidak tetap atau untuk sementara waktu atau untuk sementara waktu yang tertentu;
6. menggantikan presiden secara tetap;
7. melakukan tugas wakil presiden secara mandiri.<sup>32</sup>

Pengaturan hukum mengenai hubungan kewenangan di antara Presiden dan Wakil Presiden dalam keterkaitannya dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, hingga saat ini belum diatur dalam suatu undang-undang tersendiri. Namun demikian adanya hubungan di antara keduanya (Presiden dan Wakil Presiden) dapat ditelusuri dari pengaturan hukum yang berkaitan dengan Presiden dan Wakil Presiden, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden). Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menjelaskan bahwa: "Dalam Undang-Undang ini penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan dengan tujuan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh dukungan kuat dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Disamping itu, pengaturan terhadap Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam Undang-Undang ini juga dimaksudkan untuk menegaskan *sistem presidensiil yang kuat dan efektif*, dimana Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak hanya memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat, namun dalam rangka mewujudkan efektifitas pemerintahan juga diperlukan basis dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat." (huruf tercetak miring, penulis)

Kewajiban Presiden dalam melaksanakan kewajibannya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang dibantu oleh satu orang Wakil Presiden, dalam konstruksi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat melalui penyelenggaraan pemilihan umum, menjadi

---

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, *Op.cit.*, hlm.329

salah satu hal yang menjadi faktor yang lebih awal mewarnai pelaksanaan kewajiban sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan oleh Presiden. Bahkan menjadi salah satu persyaratan bagi calon Presiden dan Wakil Presiden, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 huruf r Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden), bahwa: “Persyaratan menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden adalah: ... r. memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.”

Dengan kata lain, pelaksanaan kewajiban Presiden dan Wakil Presiden dalam rangka pelaksanaan kekuasaan pemerintahan sarat dengan visi, misi dan program dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan dilaksanakan selama 5 (lima) tahun ke depan dari masa pemerintahan dari Presiden dan Wakil Presiden yang bersangkutan. Pasal 15 huruf e Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 menyatakan bahwa: “Visi, misi dan program strategis bakal Pasangan Calon dibuat berdasarkan prinsip bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan.”

Selain itu, di dalam Penjelasan Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 menjelaskan bahwa: “Visi dan misi Pasangan Calon harus mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dan harus dapat dijabarkan dalam program kerja pemerintah apabila Pasangan Calon tersebut terpilih. Hal ini agar tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan rencana kerja tahunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Dengan demikian, penjabaran dari visi dan misi Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam keterkaitannya dengan pelaksanaan fungsi kekuasaan pemerintahan negara berkaitan pula dengan keberadaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dan program kerja pemerintah yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Keberadaan Undang-Undang

Nomor 17 Tahun 2007 pada prinsipnya merupakan pengganti dari Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional, sebagaimana dinyatakan dalam diktum Menimbang Menimbang dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007, yaitu:

- a. bahwa perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu dengan tidak dibuatnya lagi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional;
- b. bahwa Indonesia memerlukan perencanaan pembangunan jangka panjang sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang akan dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. bahwa Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengamanatkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang ditetapkan dengan Undang-undang;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 - 2025 dengan Undang-Undang;

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 menyatakan bahwa: “RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah Pembangunan Nasional.”

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 menyatakan bahwa:

- (1) Dalam rangka menjaga kesinambungan pembangunan dan untuk menghindari kekosongan rencana pembangunan nasional, Presiden yang sedang memerintah pada tahun terakhir pemerintahannya diwajibkan menyusun Rencana Kerja

Pemerintah (RKP) untuk tahun pertama periode Pemerintahan Presiden berikutnya.

- (2) RKP sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pedoman untuk menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun pertama periode Pemerintahan Presiden berikutnya.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 menjelaskan bahwa: "Dalam rangka menjaga kesinambungan pembangunan dan menghindari kekosongan rencana pembangunan nasional, Presiden yang sedang memerintah pada tahun terakhir pemerintahannya diwajibkan menyusun RKP dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) pada tahun pertama periode Pemerintahan Presiden berikutnya, yaitu pada tahun 2010, 2015, 2020, dan 2025. Namun demikian, Presiden terpilih periode berikutnya tetap mempunyai ruang gerak yang luas untuk menyempurnakan RKP dan APBN pada tahun pertama pemerintahannya yaitu tahun 2010, 2015, 2020, dan 2025, melalui mekanisme perubahan APBN (APBN-P) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dengan adanya kewenangan untuk menyusun RKP dan RAPBN sebagaimana dimaksud di atas, maka jangka waktu keseluruhan RPJPN adalah 2005-2025."

Berdasarkan uraian di atas, maka kewenangan Presiden melaksanakan kewajibannya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang dibantu oleh satu orang Wakil Presiden, berkenaan dengan penyusunan perencanaan pembangunan dan rencana kerja Pemerintah serta kewajiban untuk menyampaikan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

## 2. Kewenangan menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang

Kewenangan Presiden di dalam menetapkan Peraturan Pemerintah, terdapat dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyatakan, bahwa: "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya." Hal ini menegaskan keberadaan peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan undang-undang. Diperlukannya peraturan pemerintah dalam menjalankan undang-undang didasarkan pada kenyataan, di mana pada umumnya sebuah undang-undang hanya mengatur yang bersifat umum, sehingga

perlu peraturan pemerintah yang lebih teknis untuk melaksanakannya. Kewenangan untuk membuat Peraturan Pemerintah sepenuhnya berada di tangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Presiden memiliki kebebasan dalam membuat peraturan pemerintah sesuai dengan delegasi yang diberikan oleh undang-undang. Presiden membuat materi Peraturan Pemerintah sesuai dengan undang-undang yang memberikan delegasi serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengaturan hukum mengenai keberadaan peraturan pemerintah sebagai peraturan dalam rangka pelaksanaan undang-undang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagai undang-undang pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2001, bahwa: "Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya." Sementara itu di dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dinyatakan bahwa: "Materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Dilihat dari materi muatan Peraturan Pemerintah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa: "Fungsi peraturan pemerintah ialah untuk mengatur pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang telah terlebih dahulu tercantum dalam undang-undang. Peraturan pemerintah dibuat oleh Presiden berdasarkan perintah (delegasi) suatu undang-undang. Selama belum ada undang-undang yang memerintahkan, Presiden tidak memiliki kewenangan membuat Peraturan Pemerintah, kecuali peraturan pemerintah pengganti undang-undang."<sup>33</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa: "Keberadaan peraturan-peraturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang ini biasa disebut juga dengan "*delegated legislations*" sebagai "*subordinate legislations*", karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang (*legislature*)."<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Sudirman, *Kedudukan Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara yang Lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945)*, Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2004, hlm. 11

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-undang*. *Op.cit.*, hlm. 275

Di dalam keterkaitannya dengan pelaksanaan undang-undang, selain peraturan pemerintah terdapat jenis peraturan lain yang dapat dibuat oleh Presiden, yaitu Peraturan Presiden. Menurut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa: Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.”

Menurut Roby Arya Brata, bahwa: “Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, Presiden harus memiliki keleluasaan untuk membuat suatu kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang ia anggap sebagai pelaksanaan dari undang-undang, tanpa harus menunggu perintah undang-undang untuk membuatnya. Karena itu, kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan presiden sebagai *implementing legislation*, tanpa harus menunggu perintah undang-undang terlebih dahulu, merupakan kewenangan diskresioner (*discretionary power*) Presiden untuk menjalankan undang-undang sesuai sumpah jabatannya sebagai Presiden. Pemerintahan atau kekuasaan eksekutif tidak akan berjalan sebagaimana mestinya apabila Presiden harus menunggu terlebih dahulu perintah undang-undang untuk membuat kebijakan atau peraturan perundang-undangan.”<sup>35</sup>

Selanjutnya dinyatakan, bahwa: <sup>36</sup>“Jadi peraturan pemerintah dibuat untuk “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Artinya, peraturan pemerintah merupakan *executing* atau *implementing legislation* yang menjadi domain kekuasaan eksekutif. Kekuasaan demikian bersifat melekat atau *inherent* karenanya selama digunakan untuk menjalankan undang-undang kekuasaan demikian dapat dilaksanakan *dengan* atau *tanpa* perintah (eksplisit) undang-undang.” Kebutuhan akan peraturan delegasi ini juga disebabkan oleh “kenyataan adanya hal-hal teknis tidak akan efektif dan membutuhkan waktu yang sangat lama jika dibahas di Parlemen”<sup>37</sup> Keberadaan Peraturan Presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan “hal yang cukup kontroversial dan mengundang berbagai perdebatan dalam Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pembentukan Peraturan

---

<sup>35</sup> Roby Arya Brata, “Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia”, *Negarawan*, Jurnal Sekretariat Negara RI, Nomor 18, November 2010, hlm.185

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm.187

<sup>37</sup> Peter Cumper, *Case and Materials Constitutional and Administrative Law*, London: Blackstone Press Limited, 1999, hlm.323

Perundang Undangan.”<sup>38</sup> Dewan Perwakilan Rakyat berinisiatif untuk menghapuskan Peraturan Presiden dari hierarki peraturan perundang-undangan. Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa: “Perdebatan eksistensi dan kedudukan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi bahasan yang cukup menarik mengingat sistem hukum di Indonesia banyak dipengaruhi oleh tradisi *civil law* dimana seringkali timbul anggapan seakan-akan hukum itu identik dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh negara.”<sup>39</sup>

### 3. Kewenangan berupa hak mengajukan Rancangan Undang-Undang

Kewenangan Presiden berupa hak mengajukan Rancangan Undang-Undang, terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan, bahwa: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Hak mengajukan rancangan undang-undang yang dapat diajukan oleh Presiden tidak terlepas dari materi muatan yang dapat diatur dalam suatu undang-undang. Menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa:

- (1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:
  - a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
  - c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
  - d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
  - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- (2) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.

Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa: “Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR

---

<sup>38</sup> Fajri Nursyamsi, dkk, *Catatan kinerja DPR RI 2011: Legislasi Aspirasi atau Transaksi?*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2012, hlm.97.

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional Di Abad Globalisasi*, Jakarta: Balai Pustaka, 1998, hlm. 74-75



disusun berdasarkan Prolegnas."Pasal 47 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa:

- (1) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.
- (2) Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar non kementerian.
- (3) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 50 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa:

- (1) Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.
- (2) Surat Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang bersama DPR.
- (3) DPR mulai membahas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima.
- (4) Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.

Pasal 51 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa: "Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh DPR dan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan." Presiden dapat pula menerbitkan Peraturan

Pemerintah sebagai pengganti undang-undang, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Tahun 1945 menyatakan bahwa:

- 4.7.1. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- 4.7.2. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- 4.7.3. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

#### 4. Kewenangan atas jabatannya sebagai Presiden

Pengaturan mengenai jabatan Presiden diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diatur dalam pasal-pasal sebagai berikut: Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan." Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa: "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden." Pasal 7B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa:

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil

Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.
- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan

menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasal 7C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa: “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.” Pasal 8 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa: “

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.
- (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Kewenangan Presiden atas jabatannya dalam hubungannya dengan kedudukan Presiden dalam pemerintahan negara, terdapat kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 16 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.” Pasal 11 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang."

Pasal 13 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul.
- (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 14 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 15 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: "Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. Pasal 16 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: "Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang."

#### **D. Kesimpulan**

- a. Adanya pengaturan mengenai kekuasaan Presiden dalam suatu undang-undang menempatkan adanya pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan, di mana Presiden boleh bertindak di luar kekuasaan yang secara eksplisit ditentukan dalam undang-undang dasar sepanjang presiden tidak melanggar ketentuan undang-undang atau undang-

undang dasar (*The president may exercise powers not mentioned in the Constitution so long as the president does not violate a statute or the constitution*).

- b. Kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar menempatkan Presiden mempunyai kewenangan dalam menjalankan undang-undang dengan menetapkan Peraturan Pemerintah (yang secara normatif harus sesuai dengan undang-undang yang memberikan delegasi serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan). Selain itu, kewenangan Presiden yang bersifat mengatur menempatkan adanya keleluasaan bagi Presiden untuk membuat suatu kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang dianggap sebagai pelaksanaan dari undang-undang, tanpa harus menunggu perintah undang-undang untuk membuatnya. Karena itu, kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan presiden sebagai *implementing legislation*, tanpa harus menunggu perintah undang-undang terlebih dahulu, merupakan kewenangan diskresioner (*discretionary power*) Presiden untuk menjalankan undang-undang sesuai sumpah jabatannya sebagai Presiden. Selanjutnya, adanya kewenangan Presiden yang bersifat administratif, menempatkan Presiden untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan negara.

#### **E. Saran**

- a. Perlu dilakukan penyempurnaan dan penyesuaian ketentuan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan Presiden dalam hubungannya dengan penegasan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- b. Perlu dilakukan penataan hukum mengenai hubungan kekuasaan di antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat khususnya terkait dengan pelaksanaan kewenangan Presiden dalam menjalankan kekuasaannya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh. *Asas – Asas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983
- Bagir Manan. *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2006
- Chrisdianto Eko Purnomo, “Pengaruh Pembatasan Kekuasaan Presiden Terhadap Praktik Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 2, April 2010
- Fajri Nursyamsi, dkk, *Catatan kinerja DPR RI 2011: Legislasi Aspirasi atau Transaksi?*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2012
- Hamdan Zoelva, “Tinjauan Konstitusional Penataan Lembaga Non-Struktural di Indonesia”, *Negarawan Jurnal Sekretariat Negara RI*, Nomor 18, November 2010
- Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, Terjemahan Somardi, Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007)
- Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia, 2007
- Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, 1977
- Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional Di Abad Globalisasi*, Jakarta: Balai Pustaka, 1998
- \_\_\_\_\_, *Format Kelembagaan Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2004
- \_\_\_\_\_, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2008
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006
- \_\_\_\_\_, *Pokok-Pokok HukumTata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Jawa Timur, 2008
- Muhammad Ridwan Indra dan Satya Arinanto, *Kekuasaan Presiden dalam UUD 194 Sangat Besar*, Jakarta: CV Trisula, 1998
- Patrialis Akbar, *Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*, (Jakarta: Total Media dan Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ilmu Hukum (P3IH) Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2013)

- Peter Cumper, *Case and Materials Constitutional and Administrative Law*, London: Blackstone Press Limited, 1999
- Roby Arya Brata, "Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia", *Negarawan*, Jurnal Sekretariat Negara RI, Nomor 18, November 2010
- S. Toto Pandoyo *et.all.*, *Tidak Tak Terbatas Kajian atas Lembaga Kepresidenan RI:Kekuasaan Lembaga Kepresidenan dalam Perspektif Konstitusional dan Praktek Politik*, Yogyakarta: Pandega Media, 1997
- Saiful Anam, *Kedudukan Wakil Menteri Dalam Susunan Organisasi Kementerian Negara*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007
- Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni, 1977
- Sudirman, *Kedudukan Presiden ddalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara yang Lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945)*, Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2004
- Sulistyowati Irianto dan Sidharta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011
- Titik Triwulan Tutik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana, 2010



## PENGATURAN TRANSPORTASI *ONLINE* YANG MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM BAGI PELAKU USAHA

Dra. Budi Astuti, SH. MSi.

### A. Latar Belakang

Dalam kehidupan manusia, transportasi merupakan media atau sarana yang dapat menunjang aktivitas sehari-hari yang disesuaikan dengan tujuannya. Dalam perkembangannya, kebutuhan akan transportasi juga menjadi beragam sejalan dengan tingkat mobilitas yang dilakukan dan beraneka ragam. Bahkan perkembangan keberadaan transportasi pun semakin berkembang sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakatnya. Semakin tinggi tingkat mobilitas yang dilakukan, maka semakin tinggi pula masyarakat tersebut bergantung pada sarana transportasi.

Keberadaan sarana transportasi <sup>1</sup>, dalam perkembangannya juga mengalami perubahan yang didukung dengan ilmu pengetahuan dan teknologi. Sebaliknya, perkembangan ilmu pengetahuan dan penggunaan teknologi, (khususnya penggunaan internet) memberi kesempatan bagi masyarakat untuk dapat mempermudah segala kegiatan sehari-hari. Perkembangan teknologi informasi, seperti jejaring sosial telah menjadi fenomena masa kini. Berbagai jenis dan macam produk teknologi informasi dan komunikasi mewarnai dalam kehidupan masyarakat. Namun, keberadaannya seperti pisau bermata dua, satu sisi memberi manfaat positif bagi manusia, dan di sisi lain memiliki efek negatif jika digunakan berlebihan dan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Keberadaan jejaring sosial sebagai media komunikasi ini juga telah membawa beberapa implikasi dalam kehidupan masyarakat termasuk kehidupan bersosialisasi hingga penggunaan jasa transportasi.

Dalam hal ini, penggunaan dan layanan teknologi informasi memainkan peran penting dalam mengubah hubungan penyedia layanan transportasi umum dengan lingkungannya. Di masa lalu, pengguna layanan transportasi bukan merupakan perhatian utama dari layanan teknologi

---

<sup>1</sup> Transportasi umumnya dapat didefinisikan sebagai usaha dan kegiatan mengangkut atau membawa barang dan/atau penumpang dari suatu tempat ke tempat lainnya. Sedangkan dalam kamus besar Bahasa Indonesia, transportasi diartikan sebagai pengangkutan barang oleh berbagai jenis kendaraan sesuai dengan kemajuan teknologi, atau dapat pula diartikan sebagai perihal (seluk-beluk) transpor

informasi. Namun saat ini masyarakat telah banyak mengenal dan menggunakan alat komunikasi seperti telepon pintar atau *smartphone*<sup>2</sup> yang terhubung dengan jaringan internet yaitu jaringan komputer yang saling terhubung menggunakan sistem global *Transmission Control Protocol / Internet Protocol Suite* (TCP/IP). Dengan kemajuan sistem teknologi informasi<sup>3</sup> tersebut maka penggunaan layanan transportasi pun pada akhirnya juga didukung dengan penggunaan jaringan internet, yang bersifat *online*. Dengan kata lain, dengan penggunaan *smartphone* dan paket data, masyarakat sudah bisa menggunakan jasa transportasi *online*. Banyak hal yang mendorong perkembangan transportasi berbasis *online* di Indonesia<sup>4</sup>.

Fenomena penggunaan transportasi berbasis aplikasi *online*<sup>5</sup> saat ini telah menjadi hal yang umum di masyarakat, khususnya di kota-kota besar di Indonesia. Tingginya tingkat kemacetan dan polusi udara menjadi alasan utama masyarakat enggan keluar rumah atau kantor. Padahal di sisi lain, mereka harus terus beraktivitas bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan untuk makan, mengirim barang, atau membeli barang tertentu, tetapi juga mencari transportasi yang mudah dan cepat. Hal tersebut menjadi faktor tergerakannya inisiatif beberapa orang dengan membuat aplikasi transportasi *online* yang dapat di-*install* di *smartphone* sehingga masyarakat dapat dengan

---

<sup>2</sup> Istilah *smartphone* diterjemahkan dari bahasa inggris yang memiliki arti telepon (seluler) pintar atau disingkat sebagai ponsel pintar atau ponsel cerdas. Masyarakat Indonesia mengenal telepon seluler atau yang dikenal pula dengan istilah telepon genggam yang memiliki kemampuan tinggi dengan fungsi menyerupai komputer. Sebuah ponsel bisa dikatakan *smart* apabila ponsel tersebut menggunakan sistem operasi tertentu. Beberapa sistem operasi yang dapat ditemukan pada *smartphone* antara lain Symbian OS, iPhone OS, RIM Blackberry, Windows mobile, Linux, Palm WebOS, dan Android. *Smartphone* dibuat dengan tujuan untuk memenuhi serta memudahkan segala kebutuhan masyarakat khususnya dalam hal komunikasi, tidak hanya sebatas untuk menelepon atau mengirim pesan singkat (sms) saja tetapi juga dapat digunakan untuk komunikasi melalui jaringan internet dan sejumlah aplikasi hiburan, sehingga banyak orang mengartikan *smartphone* sebagai komputer genggam yang memiliki fasilitas telepon. Fitur - fitur yang dapat ditemukan pada *smartphone* antara lain telepon, sms, internet, ebook viewer, editing dokumen dan masih banyak lagi yang lainnya. Selain itu, ke dalam *smartphone* dapat pula ditambahkan aplikasi lain layaknya meng'install' (memasang) aplikasi pada komputer.

<sup>3</sup> Dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik Nomor 19 Tahun 2016, pasal 1 (angka 3), teknologi informasi adalah suatu teknik untuk mengumpulkan, menyiapkan, menyimpan, memproses, mengumumkan, menganalisis, dan/atau menyebarkan informasi. Dalam hal ini teknologi informasi dan komunikasi (TIK) memuat semua teknologi yang berhubungan dengan penanganan informasi. Penanganan ini meliputi pengambilan, pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, penyebaran dan penyajian informasi. Jadi, Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) adalah teknologi yang berhubungan dengan pengambilan, pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, penyebaran, dan penyajian informasi.

<sup>4</sup> <http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/65155>

<sup>5</sup> Penggunaan istilah transportasi *online* atau dalam istilah baku Bahasa Indonesia, disebut juga dengan istilah transportasi dalam jaringan (daring), berkaitan dengan pengertian penggunaan layanan jasa transportasi yang memanfaatkan penerapan teknologi informasi, yang umumnya digunakan melalui telepon seluler berbasis aplikasi internet baik untuk pemesanan maupun pembayaran.

mudah berpergian kemanapun, tanpa harus memikirkan rasa lelah maupun sulitnya mencari parkir.

Transportasi *online* di Indonesia keberadaannya dimulai sejak tahun 2011, dimana saat itu perusahaan transportasi online Go-Jek<sup>6</sup> muncul sebagai sebuah perusahaan teknologi asal Indonesia yang melayani angkutan melalui jasa ojek. Perusahaan ini didirikan pada tahun 2010 di Jakarta oleh Nadiem Makarim<sup>7</sup>. Dalam waktu dua belas bulan Go-Jek yang berasal dari sebuah aplikasi online menjadi layanan yang besar. Sejak munculnya Go-jek di Indonesia misalnya, industri transportasi *online* berkembang dengan cepat. Hasil penelitian terbaru dari Crossmedia Link mengatakan bahwa kini hampir setengah dari pengguna Internet di Indonesia menggunakan aplikasi transportasi *online*<sup>8</sup>. Sarana transportasi berbasis *online* ini disebut juga dengan aplikasi *ridesharing* yang kemunculannya di Indonesia mulai marak pada tahun 2014. Pada awal kemunculan transportasi (taksi *online*) dimulai oleh aplikasi Uber yang mengusung UberTaxi sebagai bisnis layanan transportasi berbasis aplikasi *online*. Kemudian diikuti dengan kemunculan sarana transportasi online lainnya, seperti Gojek, GrabBike, GrabTaxi, Gocar, UberBike.

Sebagai sarana transportasi non konvensional, seperti Go-jek, Uber, dan Grab, masing-masing memiliki armada tersendiri dengan jumlah yang cukup banyak dan menawarkan beragam promosi yang dapat menarik minat calon konsumen. Bahkan melonjaknya penggunaan transportasi *online* ini kerap dikaitkan pula dengan soal harga, kemudahan layanan dan kenyamanan. Dalam prakteknya, harga transportasi *online* non konvensional lebih murah jika dibandingkan dengan transportasi konvensional seperti taksi dan ojek pangkalan. Bagi

---

<sup>6</sup> Gojek Indonesia berdiri pada tahun 2011 sebagai *social entrepreneurship* inovatif untuk mendorong perubahan sektor transportasi informal yang dapat beroperasi secara profesional dan menjadi pelopor revolusi industri transportasi ojek modern. GoJek menjadi sebuah layanan booking ojek melalui aplikasi Gojek yang bisa didownload di smartphone android & iPhone. Gojek bekerjasama dengan para pengemudi ojek berpengalaman di beberapa kota besar di Indonesia, seperti Jakarta, Bandung, Surabaya, Bali, Medan.

<sup>7</sup> Wikipedia

<sup>8</sup> <https://teknojurnal.com>, 4 September 2017. Dalam harian warta kota, Jumat (12/5/2017), diberitakan tentang survey terhadap pengguna transportasi online, yang dilakukan oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Survei dilakukan pada 5-16 April 2017, dengan melibatkan 4.668 responden. Ketua Pengurus Harian YLKI Tulus Abadi mengatakan, alasan utama responden memilih menggunakan transportasi online, adalah murah yakni 84,1 persen. Disusul alasan cepat (81,9 persen), nyaman (78,8 persen), dan terakhir alasan aman sebanyak 61,4 persen. "Adapun moda transportasi yang dipilih konsumen, sebanyak 55 persen menggunakan transportasi online jenis mobil dan motor; sedangkan yang menggunakan "motor saja" sebanyak 21 persen dan menggunakan "mobil saja" sebanyak 24 persen."

masyarakat, penggunaan jasa transportasi berbasis aplikasi *online* sebenarnya merupakan jawaban atas kebutuhan akan transportasi yang mudah didapatkan, nyaman, cepat, dan murah. Banyak faktor yang membuat aplikasi berbasis *online* ini diminati dan dibutuhkan oleh banyak masyarakat khususnya di kota-kota besar seperti Jakarta, Bandung maupun Bali.<sup>9</sup> Transportasi *online* sudah menjadi sebuah moda alternatif yang diinginkan masyarakat setelah sebelumnya masyarakat harus menggunakan moda transportasi konvensional yang menuai beberapa masalah seperti minimnya keamanan dan kenyamanan ketika menggunakan bis umum yang seringkali sudah tidak layak beroperasi maupun faktor-faktor lainnya.

Saat ini, terdapat beberapa penyedia layanan transportasi umum yang berbasis aplikasi *online* di Indonesia, yaitu<sup>10</sup> :

- a. Go-Jek :  
Merupakan layanan transportasi ojek, mengirim makanan dan, atau kurir dengan tarif per kilometer
- b. Grab Bike:  
Secara operasional, menggunakan pola yang sama seperti Go-Jek, yaitu calon penumpang memesan ojek melalui aplikasi
- c. Grab Taxi :  
Menggandeng beberapa mitra sopir dan penyedia layanan transportasi umum (taksi) yang pemesanannya menggunakan aplikasi
- d. Uber :  
Uber hadir untuk menghubungkan penumpang dan pengemudi taksi melalui aplikasi. Tujuannya membuat penumpang lebih mudah mengakses dan memberikan banyak pilihan kepada penumpang
- e. Blue Bird Taxi Mobile Reservation : Penyedia layanan transportasi umum taxi konvensional yang sedang beralih kepada transportasi umum *online*

Dengan semakin banyaknya jenis transportasi berbasis *online* ini, menunjukkan pula bahwa perubahan gaya hidup dimanfaatkan pelaku usaha untuk memulai persaingan dalam bisnis transportasi online. Media online menjadi sarana masyarakat dalam urusan transportasi masa kini. Tak

---

<sup>9</sup> Penggunaan taksi Uber maupun Grab, kerap pula dilakukan peneliti ketika berkunjung ke kota-kota tersebut (Jakarta, Bandung, Bali), maupun beberapa informan yang menggunakan taksi online

<sup>10</sup> <http://www.hukumonline.com/contoh-penyedia-layanan-transportasi-umum/12334> (29 Maret 2017)

heran pebisnis Indonesia banyak yang membuka jasa transportasi menggunakan media *online*. Selain Gojek, seperti yang telah disebutkan, terdapat pula transportasi *online* asal Malaysia diciptakan oleh Anthony Tan yang masuk ke Indonesia bernama Grab. Pada awalnya Grab bernama Grab Taxi karena, memang difokuskan untuk mempermudah pelanggan mendapatkan taksi. Dengan semakin berkembangnya Grab Taxi maka, terdapat perubahan nama dari Grab Taxi menjadi Grab. Perubahan ini juga disusul dengan adanya inovasi layanan dari Grab seperti, Grab Taxi, Grab Car, Grab Bike, Grab Share, Grab Hitch yang merupakan sistem transportasi dengan cara bersama dengan penumpang lain dengan orang yang searah, Grab Food, dan Grab Express untuk mengantarkan barang.<sup>11</sup>

Transportasi *online* lain yang ada di Indonesia adalah Uber. Uber merupakan perusahaan transportasi asal Amerika yang didirikan oleh Travis Kalanick dan Garrett Camp. Perusahaan yang didirikan pada tahun 2009 ini baru masuk ke Indonesia pada tahun 2014.<sup>12</sup> Layanan yang disediakan oleh Uber adalah UberMotor, UberX, UberXL untuk mengangkut orang dalam jumlah banyak, dan UberBlack untuk merasakan perjalanan yang lebih mewah.

Ketiga transportasi online tersebut dalam prakteknya mengalami persaingan. Awalnya Gojek hanya mempunyai fitur perjalanan dengan motor, Grab mempunyai fitur yang bekerja sama dengan taksi, dan Uber mempunyai layanan taxi dengan mobil pribadi. Namun dengan seiringnya waktu ketiga perusahaan transportasi online tersebut juga menunjukkan perkembangan pada layanannya. Memasuki 2016 Grab mulai menyaingi Gojek dalam layanan pengiriman makanan dengan membuat GrabFood. Ketika Gojek mengeluarkan Gopay, pihak Grab pun mengeluarkan Grab Pay Credits. Uber juga memperluas usahanya dengan membuat Uber Motor, demi bersaing dengan Gojek dan Grab. Seperti tidak mau kalah Gojek juga meluncurkan layanan Go Car sebagai persaingan dalam transportasi dengan mobil. Namun dalam beberapa tahun setelah kesuksesan yang dicapai, persaingan bisnis muncul sebagai *issue* yang mengemuka di masyarakat, terutama yang terjadi antara pengemudi transportasi online dengan transportasi konvensional. Keberadaan transportasi *online* (taksi *online*, yang

---

<sup>11</sup> <http://digilib.esaunggul.ac.id/public/UEU-Undergraduate-7063>

<sup>12</sup> <https://id.techinasia.com/uber-sejarah-pendirian-startup-taksi>

menjadi fokus penelitian<sup>13)</sup> telah menimbulkan perlawanan dari para pengemudi taksi konvensional, yang ada kalanya berujung pada terjadinya kekacauan ataupun terjadinya tindak pidana. Beberapa peristiwa demonstrasi juga kerap dilakukan oleh para pengemudi taksi konvensional yang menolak kehadiran taksi berbasis aplikasi *online*.

Bahkan, dengan dikeluarkannya surat pemberitahuan dari Menteri Perhubungan Republik Indonesia nomor : UM.3012/1/21/Phb/2015 tanggal 9 November 2015, telah menuai beragam dukungan, kritik hingga kecaman dari berbagai pihak melalui media sosial, media cetak maupun media elektronik<sup>14</sup>. Benturan kepentingan pun muncul dengan berjalannya transportasi online yang mengakibatkan terjadinya tindakan-tindakan yang mengganggu ketertiban, seperti demonstrasi yang diikuti dengan tindakan kekerasan dan bentrokan fisik.

Dari sisi yuridis, keberadaan taksi *online* ini erat berhubungan dengan kegiatan pengangkutan yang merujuk pada UU No. 22 Tahun 2009. Hal ini jelas memberikan definisi tentang pengangkutan. Namun dalam undang-undang tersebut belum memberikan gambaran yang jelas mengenai transportasi yang bersifat *online* yang dihubungkan dengan Undang-Undang ITE (UU Nomor 19 tahun 2016) sebagai wadah aplikasi *online*. Terkait dengan hal tersebut, Kementerian Perhubungan membuat suatu peraturan yang bertujuan untuk membuat gambaran yang jelas tentang transportasi berbasis aplikasi dan berupaya memberikan ketentuan-ketentuan serta payung hukum terhadap transportasi berbasis aplikasi ini dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 32 Tahun 2016, kemudian diubah kembali melalui Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 108 Tahun 2017. Ketidakpastian status hukum pelaku usaha pun menjadi persoalan tersendiri yang menimbulkan kekhawatiran, khususnya dikalangan pengemudi taksi online, terutama ketika muncul ketentuan baru untuk menertibkan administrasi kendaraan (seperti uji KIR, SIM A umum, dan plat kuning).<sup>15</sup> Tentang hal ini juga telah disampaikan

---

<sup>13</sup>Dari beberapa jenis transportasi *online*, dalam penelitian ini akan difokuskan pada keberadaan transportasi roda empat atau yang dikenal sebagai taksi *online*, yang meliputi Uber taxi, Grab taksi dan Go-car

<sup>14</sup>Bunyi Surat pemberitahuan UM 3012/1/21/Phb/2015 : “pengaturan kendaraan bermotor bukan angkutan umum tersebut di atas sesuai dengan ketentuan UU no. 22 Tahun 2009 tentang lalu lintas dan angkutan jalan dan PP no. 74 Tahun 2014 tentang angkutan jalan tidak memenuhi ketentuan sebagai angkutan umum”

<sup>15</sup>Keterangan tentang hal ini juga diperoleh secara langsung dari pengemudi taksi Uber selama perjalanan ketika peneliti menggunakan taksi online

oleh Kementerian Perhubungan yang masih memberikan waktu untuk menerapkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 108 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek. Ini merupakan peraturan baru mengenai taksi online, sebagai pengganti aturan lama yang dibatalkan Mahkamah Agung (MA), yaitu Permenhub Nomor 26 Tahun 2017. Direktur Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan, Kementerian Perhubungan menargetkan pada akhir Januari 2018 persyaratan yang diberikan tenggat waktu bisa selesai. Hal itu terkait persyaratan terkait uji KIR, penggunaan SIM A Umum, dan pemasangan stiker agar dipatuhi pengemudi dan pemilik taksi *online*. Bahkan, pada Februari 2018 seluruh persyaratan tersebut harus bisa dipenuhi pengemudi dan pemilik taksi online. Jika tidak, pihaknya akan memberikan tindakan tegas bagi pengemudi atau pemilik kendaraan.<sup>16</sup>

Perdebatan pro dan kontra keberadaan transportasi *online* kemudian menimbulkan polemik tersendiri, tanpa payung hukum yang jelas, berada di areal abu-abu. Mewujudkan peraturan yang diimpikan itu tidak semudah membalikkan telapak tangan, oleh karena itu persoalan transportasi *online* setidaknya perlu adanya kepastian hukum, karena banyak aspek yang harus dikaji oleh pemerintah sebelum mengajukan usul legalitasnya. Dihadapkan pada keadaan ini maka menjadi alasan bagi peneliti untuk mengkaji lebih dalam tentang regulasi maupun sistem pengaturan transportasi yang berbasis aplikasi *online* dengan memperhatikan landasan filosofis, yuridis maupun sosiologis. Di sisi lain, masyarakat juga menghendaki adanya regulasi transportasi *online* menjadi bagian dari penerapan hukum yang tegas, yang dapat melindungi kepentingan umum. Dalam hal ini perlu ada payung hukum yang khusus mengatur penggunaan transportasi *online*. Pengaturan tentang transportasi *online* menjadi bagian dari *living law*,<sup>17</sup> sehingga hukum harus dapat segera menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi di masyarakat, atau sebaliknya. Hal ini sejalan pula dengan perubahan yang terjadi di masyarakat, sehingga hukum juga mengalami perubahan, bersifat dinamis. Di satu sisi, perkembangan sosial selalu lebih cepat jika dibandingkan dengan pembangunan hukum. Akibatnya

---

<sup>16</sup> <http://nasional.kompas.com/read/2017/12/15/08445851/kemenhub-berlakukan-aturan-sanksi-taksi-online-mulai-februari-2018>

<sup>17</sup> <http://www.google.co.id>, 05 Desember 2009 Drs. H. Abd. Halim Syahrani, SH, MH., Peran Hakim Agung dalam Penemuan Hukum (*rechtsvinding*) dan Penciptaan hukum (*rechtsschepping*) Pada era reformasi dan transformasi. Pandangan Eugen Ehrlich berkenaan dengan *living law* : *Hukum yang dibuat, harus sesuai dengan hukum yang hidup didalam masyarakat.*

pembentukan hukum harus memberikan perlindungan terhadap fakta sosial, memberikan legalisasi dan legitimasi.

Dengan semakin diperlukannya transportasi *online* maka sarana tersebut memiliki peran penting dalam kehidupan manusia, sehingga lalu lintas dan angkutan jalan juga harus ditata dalam suatu sistem transportasi nasional secara terpadu dan mampu mewujudkan ketersediaan jasa transportasi yang sesuai dengan tingkat kebutuhan lalu lintas dan pelayanan angkutan yang tertib, nyaman, cepat, lancar, yang tidak hanya memberi manfaat bagi masyarakat tetapi juga bagi pelaku usaha. Dihadapkan pada keadaan ini maka perlu payung hukum yang tegas untuk menjadi sebuah regulasi maupun aturan yang dapat menciptakan ketertiban di masyarakat. Dengan kata lain, keberadaan transportasi (taksi) *online* seharusnya diatur melalui undang-undang untuk memberikan kepastian hukum bagi pengelola dan penyelenggara taksi *online*, serta memberikan perlindungan hukum kepada konsumen penggunaannya. Hal ini disebabkan norma undang-undang tersebut mengatur dalam hubungan hukum dan sanksinya agar memperjelas hak dan kewajiban bagi pemerintah, pemerintah daerah, pengelola dan penyelenggara serta pengguna jasa (konsumen) taksi *online*.

Dengan dilatarbelakangi berbagai persoalan tersebut maka, peneliti mencoba menelaah dan menuangkannya dalam sebuah tulisan dengan judul : *“Pengaturan Transportasi Online yang Menjamin Kepastian Hukum Bagi Pelaku Usaha”*.

## **B. Pokok Permasalahan**

Dihadapkan pada fenomena antara kebutuhan masyarakat terhadap transportasi online dengan perlunya pengaturan yang jelas dan pasti, maka terdapat permasalahan yang akan diteliti dan dianalisa lebih lanjut. Dalam hal ini penelitian memfokuskan pada tiga permasalahan, yaitu :

- a. Bagaimana konsep pengaturan transportasi (taksi) *online* di Indonesia yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan?
- b. Bagaimana norma dan bentuk transportasi *online* yang menjamin kepastian hukum dan dapat diterima pelaku usaha?
- c. Bagaimana format ideal untuk mengatur transportasi *online* di masa yang akan datang, dengan adanya perubahan sosial yang terjadi di masyarakat?



### C. Peraturan dan Regulasi Terhadap Transportasi Online di Indonesia

Format pengaturan yang terkait dengan transportasi, pada dasarnya dapat merujuk pada Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU LAJ) Nomor 22 Tahun 2009. Namun demikian, dalam undang-undang tersebut tidak menyebutkan secara spesifik tentang penggunaan istilah transportasi sebagai suatu sarana atau media angkutan di jalan. Demikian pula halnya keberadaan transportasi *online*, yang kehadirannya muncul setelah dibentuknya Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UULAJ). Dalam hal ini, sebagai bagian dari sarana pengangkutan di jalan, transportasi (khususnya taksi *online*) tunduk pula pada pengaturan yang merupakan satu kesatuan sistem dari lalu lintas, angkutan jalan, jaringan lalu lintas, prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, jenis kendaraan, pengemudi, pengguna jalan, serta pengelolaannya.

Namun demikian, seiring dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi, khususnya penggunaan aplikasi dan jaringan internet, format pengaturan transportasi (taksi) *online* dalam sebuah perundang-undangan belum disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan yang ada di masyarakat, sementara undang-undang yang mengatur tentang penggunaan jaringan internet didasarkan pada keberlakuan Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik Nomor 19 Tahun 2016 (perubahan terhadap UU ITE nomor 11 Tahun 2008). Oleh karena itu, dalam kerangka kepastian hukum, formulasi mengenai pengaturan transportasi (taksi) *online*, meski dilakukan melalui pendekatan legislasi dan pendekatan regulasi, namun belum disesuaikan dengan tren perubahan kebutuhan masyarakat atas media transportasi (baik secara *online* ataupun konvensional) agar terbentuk desain regulasi yang harmonis terkait jasa transportasi *online* dengan transportasi konvensional.

Dari sisi karakteristik, terdapat perbedaan antara taksi *online* dan taksi konvensional. Namun dari sisi regulasi, meskipun telah ditentukan oleh Menteri Perhubungan, dalam prakteknya pelayanan [transportasi online](#) belum mempunyai standar yang jelas. Oleh karena itu mendesak untuk adanya standar pelayanan minimal, khususnya untuk taksi online. Standar pelayanan ditujukan pula untuk menjamin pelayanan yang terukur bagi konsumen. Namun di sisi lain, ada kalanya masyarakat sebagai konsumen

lebih menyukai keberadaan taksi *online*.<sup>18</sup> Hal ini dinilai dari murah dan mudahnya menggunakan dalam hal pemesanan taksi online melalui aplikasi telepon genggam (*smartphone*). Namun demikian, klaim tarif transportasi *online* lebih murah, ada pula yang berpendapat tidak terlalu tepat. Karena faktanya taksi online menerapkan tarif yang menjadi mahal pada jam-jam sibuk (*rush hour*), lebih mahal dari taksi konvensional. Untuk itu wacana penerapan model tarif batas atas dan batas bawah dapat dilakukan melalui kajian mendalam. Terkait dengan hal tersebut, secara sederhana dapat digambarkan adanya perbedaan antara taksi *online* dan taksi konvensional:<sup>19</sup>

TAKSI REGULER		TAKSI BERBASIS APLIKASI
Tarif lebih mahal, tergantung argometer.	 <b>TARIF</b>	 Tarif lebih murah, bisa dilihat sebelumnya pada aplikasi.
Tunai, voucher, kartu kredit*, kartu debit*. <small>*Pada operator taksi tertentu</small>	 <b>PEMBAYARAN</b>	 Tunai, kartu kredit, kartu debit.
Harus ada izin usaha operasional.	 <b>IZIN USAHA</b>	 Tidak perlu izin usaha operasional.
Harus uji kir 6 bulan sekali.	 <b>KIR</b>	 Tidak perlu uji kir.
Berpelat kuning dan membayar pajak.	 <b>PELAT DAN PAJAK</b>	 Berpelat hitam sehingga tidak perlu membayar pajak kendaraan umum.

Sumber: Litbang "Kompas"/UMI/YOH, diolah dari pemberitaan "Kompas" dan media lainnya

Dari segi pengaturan dalam perundang-undangan, dalam pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, disebutkan tentang pengertian angkutan adalah perpindahan orang dan/atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan di ruang lalu lintas jalan. Hal ini dimaksudkan pada keberadaan jenis alat transportasi, yang dapat berupa kendaraan bermotor maupun tidak bermotor. Dalam konteks UU Nomor 22 Tahun 2009, pengangkutan atau jenis transportasi yang ada, dapat dilakukan untuk tujuan usaha atau komersial, yang dikenal sebagai angkutan atau transportasi umum, dan kendaraan yang digunakan berupa

<sup>18</sup> Pendapat ini diperoleh dari hasil diskusi kecil penulis dengan beberapa orang yang dapat dijadikan sebagai informan, ketika membahas adanya demonstrasi yang dilakukan oleh para pengemudi taksi konvensional di bulan Desember 2017

<sup>19</sup> Sumber : Litbang Kompas

kendaraan bermotor umum dan dipungut bayaran.<sup>20</sup> Berpangkal dari pengertian tersebut, maka keberadaan taksi *online* dapat diklasifikasikan sebagai moda transportasi angkutan umum yang berbayar, namun kepemilikannya dapat bersifat pribadi, bukan diselenggarakan oleh sebuah perusahaan. Dalam hal ini, taksi *online* sesungguhnya masih belum diakui secara resmi sebagai moda transportasi umum yang diatur oleh peraturan perundangan, namun konsumen terus mengharapkan keberadaannya sekaligus mempertahankan pula keberadaan taksi konvensional.

Dalam perkembangannya, setelah melalui serangkaian proses pembahasan, uji publik, dan sosialisasi, Kementerian Perhubungan menerbitkan Peraturan Menteri Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak dalam Trayek menjadi payung hukum angkutan taksi *online*, dan kemudian setelah Mahkamah Agung menganulir 14 pasal yang terdapat dalam Peraturan Menteri Nomor 26 Tahun 2017, diganti dengan Peraturan Menteri Perhubungan No 108 Tahun 2017 dan dinyatakan berlaku efektif mulai 1 November 2017. Dengan dikeluarkannya ketentuan tersebut, seolah menjawab adanya kepastian hukum bagi pelaku usaha. Namun senyatanya ketentuan hukum yang ada dan hadir dalam wujud sebuah regulasi tidak memberikan legitimasi ataupun proteksi atas perkembangan sosial dan ekonomi, dan sebaliknya berbagai syarat dan ketentuan yang diberlakukan pada angkutan umum tidak sepenuhnya dijalankan dalam usaha transportasi berbasis *online* tersebut, bahkan terjadi penolakan terhadap regulasi yang ada. Hal ini terjadi karena hadirnya produk hukum yang bersifat mengatur dan bertujuan menjamin kepastian hukum, 'cenderung' memasung iklim kompetitif yang menguntungkan pengguna jasa transportasi. Di sisi lain, mekanisme dan hubungan kerja para pihak selama ini tidak terlalu jelas, yaitu hubungan antara para pengemudi online dengan perusahaan aplikasi yang bukan merupakan hubungan antara perusahaan dan pekerja, tetapi sebagai mitra. Untuk itu perlu diperjelas apakah terdapat posisi dan daya tawar yang setara dan menguntungkan bagi kedua belah

---

<sup>20</sup> Pengertian angkutan umum, selain didefinisikan sebagai kendaraan umum yang bukan milik pribadi, juga harus memenuhi kriteria sebagai angkutan jalan (seperti nomor kendaraan, SIM khusus hingga uji KIR), dan pengujian kendaraan bermotor yang dilakukan terhadap kendaraan dengan status angkutan sewa merupakan persyaratan teknis dan perwujudan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran berlalu lintas. Bahkan dalam pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan, jika kendaraan dikategorikan kendaraan umum, maka dipungut bayaran.

pihak, bagaimana mekanisme pembagian keuntungan, jaminan sosial, jaminan keamanan dan hukum yang seharusnya menjadi *sharing* di antara kedua belah pihak. Selama beban dan keuntungan tersebut dibagi setara, maka usaha ini cukup sehat dijalankan, namun apabila tidak, maka dapat saja yang terjadi adalah eksploitasi satu pihak terhadap pihak lainnya.

Namun dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Nomor 108 Tahun 2017, taksi *online* diwajibkan memenuhi ketentuan yang telah diatur pemerintah yang menetapkan keberadaannya sama seperti halnya angkutan umum sewa khusus. Keadaan ini menimbulkan berbagai kontroversi, karena setidaknya ada perbedaan mendasar antara taksi online dengan taksi konvensional. Perbedaan yang spesifik, seperti:

1. Taksi konvensional terdaftar secara resmi pada dinas perhubungan, sehingga berhak mendapat plat kuning, tanda angkutan umum sedangkan taksi berbasis aplikasi (*online*) menggunakan kendaraan biasa (milik pribadi), yang hakekatnya bukan untuk angkutan umum.
2. Sebagai angkutan umum, mereka pun berkewajiban membayar pajak yang berbeda dengan pengguna plat hitam, plat kendaraan biasa, yang juga digunakan oleh taksi berbasis aplikasi.
3. Taksi konvensional menggunakan metode menunggu penumpang, sedangkan taksi berbasis aplikasi menjemput penumpang.
4. Adanya perbedaan tarif, antara taksi konvensional jika dibandingkan dengan taksi berbasis aplikasi berbeda jauh.
5. Adaptasi terhadap teknologi yang diambil peluangnya oleh pengguna taksi berbasis aplikasi, dan belum digarap dengan baik oleh pihak pengelola taksi konvensional.

Keberadaan taksi *online* (seperti Uber, Grab, ataupun Go-Car), pada hakekatnya merupakan sebuah sintesa antara metode pengangkutan konvensional dengan metode transaksi yang bersifat elektronik, sehingga memiliki karakteristik yang unik yang menggabungkan unsur pengangkutan yang diatur dalam Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2019 dengan unsur transaksi elektronik yang diatur dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik Nomor 19 Tahun 2016. Implikasi dari adanya proses perubahan masyarakat yang mengarah pada digunakannya teknologi informasi dan komunikasi terhadap peraturan perundang-undangan memerlukan pemahaman terhadap prinsip-prinsip dasar dari aspek teknologi industri dan regulasi. Dalam hal ini hukum juga harus menyesuaikan dengan

perkembangan dan perubahan yang terjadi di masyarakat, karena sebaliknya perubahan yang terjadi sebagai akibat adanya penggunaan sistem teknologi informasi dapat menimbulkan akibat hukum yang perlu diatur agar tercapai kepastian hukum, baik bagi pelaku usaha maupun konsumen selaku pengguna jasa taksi *online*.

Oleh karena itu, perlu adanya dukungan terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur keseluruhan kepentingan dari beberapa pihak terkait dalam perundang-undangan khususnya dengan memperhatikan sektor ekonomi, bisnis, maupun sektor telekomunikasi dan informasi, agar menjadi sebuah regulasi yang memberikan kepastian hukum. Sebuah regulasi perlu diterapkan untuk menjamin kepastian hukum, mengingat jumlah pelaku transportasi online saat ini menjadi bagian dari bisnis yang sedang berkembang, bahkan jumlah pelaku bisnis taksi *online* juga tumbuh sangat pesat.

Jika kepastian sudah menjadi bagian dari suatu hukum (dalam bentuknya yang tertulis), maka hukum memiliki jati diri serta makna yang dapat digunakan sebagai pedoman perilaku setiap orang, dan memberikan ketertiban di masyarakat. Dengan demikian, keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Dari keteraturan akan menyebabkan seseorang hidup secara berkepastian dalam melakukan kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan masyarakat. Bahkan menurut Sudikno Mertokusumo kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

#### **D. Implikasi Perubahan Sosial Terhadap Desain Regulasi Bagi Pelaku Usaha Taksi Online**

Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) (khususnya media telekomunikasi yang berbasis jaringan internet, di masyarakat Indonesia telah menjadi kebutuhan yang tidak dapat dihindari. Keadaan ini juga menunjukkan adanya sebuah perubahan dalam menyikapi kebutuhan terhadap bidang transportasi. Hal ini sejalan dengan pandangan yang terkait

dengan perubahan sosial yang, banyak dipengaruhi oleh beberapa faktor, yang bersifat internal maupun eksternal.<sup>21</sup> Bahkan secara teoritis, Arnold M. Rose mengemukakan adanya tiga (3) teori umum perihal perubahan sosial yang kemudian dihubungkan dengan hukum. Namun perubahan sosialnya banyak dipengaruhi antara lain penemuan di bidang teknologi, konflik kebudayaan, maupun gerakan sosial (*social movement*).<sup>22</sup>

Demikian pula Talcott Parsons, sebagaimana diuraikan oleh Prof. Satjipto Rahardjo (1979 :3), mengemukakan bahwa:“ .... Penemuan di bidang teknologi merupakan penggerak perubahan sosial sebab penemuan yang demikian menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan yang berantai sifatnya”.<sup>23</sup>

Namun penggunaannya secara langsung atau tidak langsung bergantung dari bagaimana seseorang menyikapinya, yang dapat memberikan manfaat atau kerugian, bahkan menimbulkan akibat hukum tertentu. Pengaruh penggunaan teknologi informasi dan komunikasi mengubah konsep tradisional termasuk tentang nilai dan kaidah dalam waktu singkat menjadi modern yang mempermudah kehidupan sehari-hari.

Dihadapkan pada kenyataan tersebut, terdapat implikasi atas penggunaan teknologi informasi dan komunikasi terhadap peraturan perundang-undangan yang memerlukan pemahaman terhadap prinsip-prinsip dasar dari aspek teknologi informasi dan regulasinya yang sesuai dengan fungsi hukum. Fungsi utama hukum adalah untuk melindungi kepentingan yang ada dalam masyarakat. Menurut Roscoe Pound<sup>24</sup> ada tiga kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, yaitu *public interest; individual interest; dan interest of personality*. Rincian dari setiap kepentingan tersebut bukan merupakan daftar yang mutlak tetapi berubah-ubah sesuai perkembangan masyarakat. Yang dapat dipengaruhi oleh waktu dan kondisi masyarakat.

---

<sup>21</sup> Dalam buku Soerjono Soekanto : Pokok-Pokok Sosiologi Hukum, hal. 112-113, dikemukakan bahwa faktor internal yang mempengaruhi perubahan sosial meliputi antara lain yang berkaitan dengan perubahan penduduk, konflik maupun adanya penemuan-penemuan baru, termasuk teknologi. Sementara faktor eksternal berasal dari lingkungan alam, budaya masyarakat lain, maupun peperangan

<sup>22</sup> Ibid. hal. 108-109

<sup>23</sup> Achmad Ali dan Wiwie Heryani, Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum, Jakarta; Kencana, hal. 180

<sup>24</sup> Pemikiran Roscoe Pound (dalam buku Lily Rasjidi : Pokok-Pokok filsafat Hukum), dikemukakan bahwa penggunaan hukum sebagai sarana atau alat untuk melakukan rekayasa sosial, yang dikenal dengan konsep *law as a tool of social engineering*, bukan hanya sekedar untuk melanggengkan kekuasaan. Dalam praktek pemerintahan di Indonesia, konsep *law as a tool of social engineering* diperkenalkan oleh Prof. Mochtar Kusumaatmadja dengan pandangan bahwa hukum di Indonesia tidak cukup berperan sebagai alat, melainkan juga sebagai sarana pembaharuan masyarakat.

Dengan memperhatikan fungsi dan tugas utama hukum sebagai sarana pembaharuan di masyarakat, maka hukum tidak saja dibentuk berdasarkan kepentingan masyarakat tetapi juga harus ditegakkan sedemikian rupa oleh para yuris sebagai upaya sosial kontrol dalam arti luas yang pelaksanaannya diorientasikan kepada perubahan-perubahan yang ada. Dalam hal ini hukum dapat pula dipengaruhi oleh komponen-komponen di luar hukum. Oleh karena itu, para penegak hukum dalam mewujudkan tugas utama hukum harus memahami secara benar logika, sejarah, adat, istiadat, pedoman perilaku yang benar agar keadilan dapat ditegakkan. Keputusan hukum yang adil dapat digunakan sebagai sarana untuk mengembangkan masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka faktor perubahan yang terjadi di masyarakat dalam penggunaan taksi *online* dapat mempengaruhi perubahan hukum, atau sebaliknya. Keberadaan hukum dapat pula mengubah tatanan kehidupan sosial masyarakat, termasuk dalam hal pengaturan taksi online. Dalam hal ini, hukum hanya sering diartikan dan mengacu pada aturan dan peraturan namun dapat dibedakan antara aturan dan peraturan itu sendiri, serta struktur, lembaga dan proses yang mengisinya. Bidang yang luas inilah yang disebut sebagai sistem hukum.<sup>25</sup>

Dalam prakteknya, perkembangan penggunaan taksi online juga merupakan bagian dari perubahan yang terjadi di masyarakat yang perlu pengaturannya dalam kerangka hukum secara pasti. Namun dari sisi yang lain, hakekat keberadaan taksi online juga berkaitan dengan aspek hukum bisnis. Untuk itu, banyak hal yang diperlukan dalam pengaturan taksi online. Penggunaan taksi online, menghadirkan implikasi atau persoalan baru yang perlu mendapat pengaturan hukumnya, termasuk bagi pelaku usaha maupun konsumen sebagai pengguna jasa. Konvergensi<sup>26</sup> teknologi informasi teknologi juga memiliki banyak dimensi dan berkaitan dengan aspek perdagangan atau bisnis.

Sebagai bisnis yang sedang berkembang, jumlah pelaku bisnis taksi *online*, tumbuh sangat pesat serta semakin banyaknya pengguna jasa taksi

---

<sup>25</sup> Lawrence M. Friedmann, *American Law an Introduction* (terjemahan), Jakarta: Tatanusa, hlm. 5

<sup>26</sup> Istilah konvergensi (dalam buku Danrivanto Budhijanto : *Hukum Telekomunikasi, Penyiaran dan Teknologi Informasi, Regulasi dan Konvergensi*) difahami sebagai sebuah proses dari suatu kondisi yang menghubungkan dengan erat faktor perubahan teknologi dan faktor peningkatan lingkup ekonomi secara langsung, ditemui dua atau lebih produk layanan yang sebelumnya diselenggarakan oleh beberapa entitas perusahaan yang terpisah dan kemudian diselenggarakan oleh satu entitas perusahaan yang sama

*online*<sup>27</sup>, sehingga akan menambah persaingan antar pelaku usaha.. Persaingan yang terjadi selanjutnya juga antar pelaku transportasi online sendiri. Apabila tidak diantisipasi, maka dapat timbul persaingan tidak sehat. Untuk itu perlu pula diantisipasi dengan menerapkan kebikaan atau sebuah regulasi yang menjamin bagi para pelaku usaha maupun pengguna jasa dari sisi keamanan dan kenyamanannya

Jika diatur dalam sebuah peraturan ataupun regulasi, pemerintah melakukan penataan sehingga di antara pelaku usaha memiliki tingkat yang setara. Mekanisme dan hubungan kerja para pihak antara para pengemudi online dengan perusahaan aplikasi sebagai mitra juga menjadi perhatian untuk diatur dalam sebuah regulasi yang dapat memberi keuntungan bagi kedua belah pihak, termasuk jaminan sosial, jaminan keamanan dan hukum yang seharusnya menjadi *sharing* di antara kedua belah pihak.

## E. Penutup

### 1. Kesimpulan

Pengaruh perkembangan dan penggunaan aplikasi internet terhadap transportasi menjadi sebuah fenomena dan kebutuhan bagi masyarakat di Indonesia. Adaptasi terhadap teknologi informasi dan komunikasi telah dimanfaatkan oleh pengguna taksi berbasis aplikasi *online* maupun para pelaku usaha sebagai mitra dari penyedia jasa aplikasi *online*. Oleh karena itu keberadaan taksi *online* (pelaku usaha maupun pengguna jasa) semakin tumbuh dan menggeser keberadaan taksi konvensional, bahkan dalam beberapa kasus yang mengakibatkan terjadinya hal-hal yang bertentangan dengan ketertiban.

Persoalan kepastian hukum menjadi hal yang utama diharapkan bagi pelaku usaha di bidang taksi *online*, terkait dengan dikeluarkannya kebijakan (Peraturan Menteri Perhubungan) yang menurut para pelaku usaha (khususnya pengemudi ataupun pemilik taksi *online*) tidak memenuhi rasa keadilan. Namun sebaliknya upaya pemerintah dalam menertibkan keberadaan taksi online melalui sebuah aturan dan regulasi merupakan

---

<sup>27</sup>Data Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) berdasarkan survey *online* untuk pelayanan transportasi *online*. Survei dilakukan pada 5-16 April 2017, dengan melibatkan 4.668 responden. Aplikasi Gojek menduduki rating tertinggi dipilih konsumen, sebanyak 72,6 persen; kemudian Grab sebanyak 66,9 persen; Uber digunakan oleh 51 persen dan terakhir My BlueBird sebanyak 4,4 persen. "Jika dilihat frekwensi penggunaannya, paling banyak menggunakan transportasi online adalah 2-3 kali dalam seminggu (31,6 persen), 1-2 kali dalam sehari (27,6 persen), seminggu sekali 13,7 persen dan lebih dari 3 kali dalam sehari sebanyak 8,7 persen.



sebuah bentuk pelaksanaan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan di bidang transportasi yang ada kalanya berbenturan dengan suara keadilan masyarakat.

Oleh karena itu, implikasi penggunaan teknologi berbasis aplikasi online dapat diantisipasi dengan menggunakan pendekatan legislasi dan regulasi. Legalitas yang perlu diperhatikan juga terhadap pelaku usaha yang hingga saat ini masih belum bernaung di bawah sebuah badan hukum, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang lalu Lintas dan Angkutan Jalan maupun kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Perhubungan. Dalam hal ini perlu sebuah konstruksi hukum yang juga memberikan perlindungan hukum tidak hanya terhadap pelaku usaha, pengemudi sebagai mitra yang melaksanakan penyediaan jasa transportasi, maupun para konsumen sebagai pengguna jasa transportasi *online* tersebut.

Namun pengaturan taksi online, dalam perkembangannya disesuaikan pula dengan perubahan sosial yang terjadi di masyarakat. Desain regulasi dapat terus berubah sesuai dengan tingkat kebutuhan dan perubahan masyarakatnya. Untuk itu, hukum dalam bentuk peraturan ataupun regulasi tetap mengantisipasi setiap perubahan yang terjadi. Hal ini sejalan dengan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan di masyarakat.

## **2. Saran**

Terkait dengan perlu diaturnya sebuah peraturan atau regulasi terhadap taksi *online*, maka pemerintah seyogyanya memperhatikan berbagai aspek yang muncul di masyarakat, baik yang bersifat hukum maupun non hukum serta budaya hukumnya. Namun nilai kepastian hukum dan keadilan harus tetap menjadi tujuan utama dalam menerbitkan sebuah peraturan ataupun regulasi, agar dapat memberikan manfaat bagi masyarakat. Untuk itu pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan yang sifatnya imperatif namun tidak bertentangan dengan hak-hak azasi yang melekat pada masing-masing subyek hukum, serta tidak merugikan semua pihak. Bagi pelaku usaha maupun beberapa pihak yang terkait dengan penyelenggaraan taksi *online* dan taksi konvensional, kiranya dapat memahami dan menjalankan regulasi yang telah ditetapkan, karena sebuah regulasi dibentuk atas dasar pertimbangan kemanfaatan dan diupayakan untuk menciptakan ketertiban di masyarakat. Pro kontra terhadap sebuah kebijakan menjadi hal yang biasa, namun dalam prakteknya diharapkan

tidak untuk memihak, karena hukum sesungguhnya dibentuk untuk seluruh masyarakat tanpa ada perbedaan status sosial.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Ali, Achmad (2002). *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta : Penerbit Gunung Agung.
- Ali, Achmad dan Heryani, Wiwie (2013). *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta : penerbit Kencana, Prenadamedia Group.
- Ali, Chaidir (1997). *Badan Hukum*. Bandung : Penerbit Alumi.
- Budhijanto, Danrivanto (2010). *Hukum Telekomunikasi, Penyiaran dan Teknologi Informasi Regulasi dan Konvergensi*. Jakarta : Refika Aditama
- Creswell, John W (2010). *Research Design. Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Dimiyati, Khudzaifah (2005). *Teorisasi Hukum, Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*. Surakarta : Muhammadiyah University Press.
- Friedmann M. Lawrence (2001). *American Law an Introduction (terjemahan)*. Jakarta : Tatanusa
- Fuady, Munir (2013). *Teori-Teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*. Jakarta : Prenadamedia Group
- Gautama, Sudargo (1973). *Pengertian tentang Negara Hukum*. Yogyakarta : Liberty
- HS, Salim dan Nurbani Septiana, Erlies (2017). *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta : Rajawali Pers
- Ibrahim, Johny (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia Publishing
- Kamaludin, Rustian (2013). *Ekonomi Transportasi. Karakteristik, Teori dan Kebijakan*. Jakarta : Ghalia. Indonesia
- Kusumaatmadja, Mochtar (1986). *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Bandung : Penerbit Binacipta
- Manullang, Fernando (2016). *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*. Jakarta : Prenada Media Grup
- Mertokusumo, Sudikno (2006). *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*. Edisi Kedua (Cetakan Kedua). Yogyakarta : Liberty.

- Rasjidi, Lily (1990). *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*. Bandung : Citra Aditya.
- Soekanto, Soerjono (2012). *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Cetakan ke Dua Puluh Dua. Jakarta : Rajawali Pers.
- Soekanto, Soerjono (2011). *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri (1986). *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta : Rajawali.
- Suteki. *Perkembangan Ilmu Hukum dan Implikasi Metodologisnya*, dalam buku : Refleksi dan Rekonstruksi Ilmu Hukum di Indonesia
- Suwardjoko P., Warpani (2002). *Pengelolaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*. Bandung: Penerbit ITB.
- Wijaya, Andika (2016). *Aspek Hukum Bisnis Transportasi Jalan Online*. Jakarta : Penerbit Sinar Grafika.

#### **B. Per Undang-Undang dan Peraturan Lainnya**

- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96).
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 251)
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33)
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106)
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42)
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2011 tentang Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5229).
- Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 260, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5594).

Peraturan Menteri Perhubungan No 32 tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek

Peraturan Menteri Perhubungan No 26 tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 108 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek

### C. Internet

<https://teknojurnal.com>, 4 September 2017

<http://repository.unpas.ac.id/12013/3/9>

<http://www.hukumonline.com/contoh-penyedia-layanan-transportasi-umum/12334> (29 Maret 2017)

<http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/65155/>

<http://nasional.kompas.com/read/2017/12/15/08445851/kemenhub-berlakukan-aturan-sanksi-taksi-online-mulai-februari-2018>

<https://ngobrolinhukum.wordpress.com/2013/02>

[http://www.academia.edu/10691642/\\_Keadilan\\_Kepastian\\_dan\\_Kemanfaatan\\_Hukum\\_di\\_Indonesia\\_](http://www.academia.edu/10691642/_Keadilan_Kepastian_dan_Kemanfaatan_Hukum_di_Indonesia_)

<https://asepsafaat.wordpress.com/2015/09/15/badan-hukum-pengertian-dan-teori-teori-badan-hukum/>

<https://yuokysurinda.wordpress.com/2016/02/27/teori-hukum-pembangunan-mochtar-kusumaatmadja/>

[https://badilum.info/upload\\_file/img/article/doc/kajian\\_deskriptif\\_analisis\\_teor\\_i\\_hukum\\_pembangunan.pdf](https://badilum.info/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analisis_teor_i_hukum_pembangunan.pdf)

## KONSTRUKSI HUKUM TRANSAKSI LEMBAGA PEMBIAYAAN

M. Rusdi Daud, SH. MH.

### A. Pendahuluan

Pembiayaan merupakan kegiatan transaksi dalam bentuk penyediaan dana yang menerbitkan utang atau kewajiban bagi pengguna. Dalam masyarakat awam istilah pembiayaan ini dapat dipersamakan dengan talangan dana oleh seseorang atau lembaga tertentu untuk transaksi pengadaan barang. Praktek transaksi ini sebenarnya telah lama terjadi dalam masyarakat, namun baru diakomodir legalitasnya sebagai kegiatan usaha yang setelah diatur dalam undang-undang perbankan. Undang-Undang No. 10 tahun 1998 menyebutkan bahwa pembiayaan adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu berdasarkan tujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi hutangnya setelah jangka waktu tertentu ditambah dengan jumlah bunga, imbalan atau pembagian hasil. Berdasarkan ketentuan inilah transaksi pembiayaan menjadi salah satu kegiatan di bidang usaha jasa keuangan untuk menyalurkan dana kepada masyarakat.

Transaksi dengan menggunakan pembiayaan ini merupakan model transaksi yang efektif dalam menanggulangi kebutuhan ekonomi masyarakat karena membantu masyarakat untuk memiliki kekayaan meskipun kemampuan ekonomi kurang memadai. Masyarakat yang memiliki kemampuan keuangan terbatas tetap dapat memiliki barang tertentu yang harganya relative tinggi dan tidak terjangkau jika dibeli dengan transaksi tunai. Pada sisi lain bagi pelaku usaha yang bergerak di bidang jasa keuangan (terutama non bank), kegiatan transaksi pembiayaan efektif untuk menyalurkan dana kepada masyarakat melalui kegiatan penyaluran dana talangan untuk pembelian barang tertentu.

Bentuk transaksi yang pada umumnya dilakukan oleh lembaga pembiayaan adalah FIDUSIA dan *LEASING*. Kedua bentuk transaksi ini bertujuan untuk menjamin pelunasan utang yang timbul dari pengadaan barang yang dibiayai terlebih dahulu oleh lembaga jaminan. Baik leasing ataupun fidusia Keduanya merupakan cara agar kepastian dilunasinya utang dapat dicapai. Transaksi keduanya mempunyai tujuan yang sama yaitu agar utang terjamin pelunasannya. Namun demikian secara yuridis

terdapat perbedaan prinsip diantara keduanya, fidusia merupakan lembaga jaminan yang obyeknya dapat berupa benda bergerak atau tidak bergerak. Fidusia lahir dari perikatan pokok yang berupa perjanjian utang piutang. Utang piutang dimaksud lahir dari jual beli yang pembayarannya tidak tunai atau dengan cara mengangsur. Sedangkan leasing merupakan perjanjian yang berdiri sendiri yang cenderung tunduk pada hukum perjanjian sewa. Berikut ini akan disajikan kajian hukum praktek kegiatan usaha pembiayaan yang sering digunakan di masyarakat.

## **B. Hukum Jaminan Dalam Transaksi Pembiayaan**

Prinsip dalam suatu hubungan perhutangan, pihak debitur di samping mempunyai kewajiban pokok untuk melunasi utangnya (prestasi yang diperjanjikan) juga mempunyai kewajiban lainnya yaitu kewajiban untuk menjamin bahwa kewajibannya benar-benar dapat diwujudkan.<sup>1</sup> Dalam Pasal 1131 KUH Perdata disebutkan bahwa “Segala kebendaan si berutang, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang akan ada di kemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatannya perseorangan”. Ketentuan ini memberikan beban kewajiban yang terjadi demi hukum, bagi pihak yang berutang untuk secara merelakan kekayaannya menjadi jaminan ketika seseorang berutang. Berdasarkan prinsip ini maka demi hukum pula setiap perhutangan menerbitkan hak bagi pihak kreditur merampas kekayaan debitur ketika terjadi ketidakmampuan menunaikan kewajibannya.

Mengingat fungsinya sebagai alat pengaman dalam pelunasan utang, maka jaminan yang ideal seharusnya mengandung beberapa unsur-unsur. Pertama, dapat secara mudah membantu perolehan kredit bagi yang memerlukannya; kedua, tidak melemahkan potensi (kekuatan) pihak pencari kredit untuk melakukan atau meneruskan usahanya. Ketiga, memberikan kepastian kepada si pemberi kredit, dalam arti bahwa barang jaminan setiap waktu tersedia untuk dieksekusi, yakni apabila diperlukan dapat dengan mudah diuangkan untuk melunasi utang debitur.<sup>2</sup>

Konstruksi hukum jaminan tidak hanya bertujuan menciptakan memberi kepastian hak bagi pihak kreditur melainkan untuk kemanfaatan kedua pihak. Kemanfaatan jaminan utang tersebut antara lain memberikan

---

<sup>1</sup> J. Satrio, *Hukum Perikatan Perikatan Pada Umumnya*, (Bandung, Alumni, 1993) hlm. 113.

<sup>2</sup> Subekti, *Jaminan-jaminan untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991) hlm. 19.

dorongan kepada debitur untuk memenuhi janjinya, khususnya mengenai pembayaran kembali sesuai dengan syarat-syarat yang telah disetujui agar debitur (atau pihak ketiga yang ikut menjamin) tidak kehilangan kekayaan yang telah dijamin kepada kreditur.<sup>3</sup>

### **C. Konstruksi Hukum Pembiayaan Dengan Fidusia**

Dalam praktek lembaga pembiayaan yang biasanya menggunakan lembaga jaminan fidusia terkandung tiga jenis perjanjian yang tunduk pada hukum yang berbeda. Ketiganya itu adalah hukum jual beli (diatur dalam Pasal 1457 KUH Perdata), Hukum pinjam meminjam (diatur dalam pasal KUH Perdata), hukum fidusia (diatur dalam UU fidusia). Keberadaan ketiga transaksi itu dapat dipahami, mengingat fidusia merupakan jaminan utang yang tak mungkin menjadi transaksi yang berdiri sendiri. Setiap jaminan utang selalu asesor dari perjanjian perhutangan yang kedudukannya melengkapi perjanjian perhutangan. Kedudukan transaksi jual beli dalam praktek jaminan fidusia merupakan transaksi awal yang menerbitkan utang piutang akibat dari pembayaran yang tidak tunai.

Pasal 1457 KUH Perdata memuat rumusan Jual beli sebagai suatu persetujuan (perjanjian) dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu barang, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang dijanjikan. Jual beli merupakan salah satu perjanjian yang berisi perbuatan hukum mengalihkan hak dari penjual kepada pembeli. Artinya dengan transaksi jual beli maka yang beralih tidak hanya penguasaan barang semata tetapi juga disertai dengan terjadinya peralihan hak kepemilikan atas barang. Dalam hukum keperdataan Jual beli ini merupakan salah satu cara memperoleh hak milik, artinya setiap pembeli akan menjadi pemilik barang yang telah dibelinya.

Jual beli bersifat obligatoir yang mewajibkan pihak penjual menyerahkan barang sebagai kewajiban pokok untuk peralihan hak kepemilikan. Peralihan hak milik dalam jual beli setelah terjadinya penyerahan, artinya pembeli sudah menjadi pemilik setelah barang diserahkan meskipun pembayaran belum dilaksanakan lunas. Ketentuan mendasar dalam hukum jual beli, menyebutkan terjadinya peralihan hak dalam jual beli setelah dilakukan perbuatan penyerahan oleh penjual kepada pembeli. Penyerahan obyek jual beli dibedakan antara penyerahan hak milik

---

<sup>3</sup> Sjahdeini, Sutan Remy *Kebebasan berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Jakarta, Intitusi Bankir Indonesia, 1992. hlm. 88.

benda bergerak dengan benda tak bergerak. Terhadap benda bergerak penyerahan dilakukan dengan mengalihkan kekuasaan atas barang dari penjual kepada pembeli. Ketentuan umum ini terdapat dalam Pasal 612 ayat 1 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata) bahwa penyerahan benda bergerak dilakukan dengan penyerahan nyata, artinya penyerahan dari tangan ke tangan (*feitelijk levering*). Dalam praktek jual beli yang pembayarannya tidak secara tunai menimbulkan utang bagi pembeli, utang inilah yang dijamin dengan jaminan fidusia.

Dalam praktek transaksi pembiayaan, sebenarnya jual beli telah dilakukan secara tunai artinya pembelian barang telah dibayar lunas oleh penyedia dana. Sehingga dengan demikian kepemilikan sepenuhnya telah menjadi haknya pembeli. Dalam hal ini hubungan kontraktual antara penjual dengan pembeli telah selesai tuntas yang pembayarannya telah dilakukan oleh penyedia dana. Dengan demikian berlaku ketentuan tentang kebendaan bahwa hak kepemilikan atas barang merupakan penguasaan langsung<sup>4</sup> atas bendanya dan dapat dipertahankan terhadap setiap orang. Berbagai karakteristik hak kebendaan akan melekat bagi pemilikinya dan pemilik barang berwenang berbuat bebas atas barang tersebut sepanjang kewenangan itu tidak dilaksanakan secara melawan hukum.

Selanjutnya hubungan perutusan tidak lagi terjalin antara penjual dengan pembeli, melainkan antara penyedia dana talangan atau lembaga pembiayaan dengan pembeli dengan mengikatkan diri dalam bentuk perjanjian utang piutang. Perutusan tersebut kemudian dilengkapi dengan perjanjian jaminan yang dikenal dengan jaminan fidusia. Adapun obyek yang menjadi jaminan fidusia adalah barang yang pembeliannya telah ditalangi terlebih dahulu oleh penyedia dana atau lembaga pembiayaan.

#### **D. Hubungan Kontraktual Dalam Fidusia**

Dalam fidusia terkandung dua hubungan kontraktual, yaitu utang piutang yang lahir dari jual beli yang pembayarannya mengangsur, dan perjanjian fidusia yang merupakan jaminan atas utang tersebut. Kedudukan kedua perjanjian dimaksud berbeda dan tunduk pada hukum yang berbeda,

---

<sup>4</sup> Dalam jaminan kebendaan kekuasaan langsung tidak selalu berupa penguasaan fisik, dalam jaminan fidusia dan hak tanggungan penguasaan fisik barang jaminan berada di pihak pemberi jaminan. Kekuasaan langsung dalam jaminan kebendaan tidak berarti pemegang jaminan berhak menikmati barang yang dikuasainya, bahkan sebaliknya pemegang jaminan dibebankan kewajiban untuk memelihara barang tersebut. Surini Ahlan Syarif, *Hukum Benda Menurut KUH Perdata*, (Jakarta: Intermasa, 1982), hlm.21



yakni utang piutang merupakan perjanjian pokok sedangkan perjanjian jaminan fidusia merupakan perjanjian yang melengkapi perjanjian pokok tersebut.

Perjanjian utang piutang tunduk pada ketentuan KUH Perdata, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1754 KUH Perdata Pinjam pakai habis adalah suatu perjanjian, yang menentukan pihak pertama menyerahkan sejumlah barang yang dapat habis terpakai kepada pihak kedua dengan syarat bahwa pihak kedua itu akan mengembalikan barang sejenis kepada pihak pertama dalam jumlah dan keadaan yang sama. Dalam hal obyek peminjaman berupa uang, atau kewajiban membayar atas pinjaman itu berupa uang maka transaksi tersebut tergolong perjanjian pinjam pakai di atas.

Perjanjian peminjaman bersifat konsensual yang dapat dibuat secara bebas artinya dapat dibuat secara otentik maupun di bawah tangan (bahkan secara lisan). Sedangkan fidusia tergolong perjanjian yang formil artinya keabsahan perjanjian tidak cukup dengan sepakat saja, tetapi harus pula memenuhi persyaratan formil yang telah ditentukan. Ketentuan formil yang wajib dipenuhi dalam jaminan fidusia adalah perjanjiannya harus ditungkan dalam akta notaris dan obyek jaminan harus didaftar. Dengan demikian keabsahan pembuatan akta perjanjiannya harus memenuhi ketentuan penerbitan akta notaris (berdasarkan UUJN). Pendaftaran obyek jaminan setelah dibuatkannya akta notaris melahirkan hak kreditur terutama eksekutorial apabila debitur wanprestasi.

Dalam hubungan utang piutang dengan menggunakan jaminan tertentu, selalu terdapat dua jenis perjanjian yang merupakan satu kesatuan dalamnya, yaitu perjanjian pokok dan perjanjian jaminan. Perjanjian pokok tersebut merupakan perjanjian utang piutang, sedangkan perjanjian jaminan merupakan perjanjian yang menentukan barang yang akan dijamin oleh debitur kepada kreditur atas utang piutang yang diadakan. Tanpa perjanjian pokok tidak akan lahir perjanjian jaminan. Dengan kata lain perjanjian jaminan tidak berdiri sendiri, keberadaannya selalu tergantung dan merupakan suatu bagian yang tak terpisahkan dari perjanjian pokok.<sup>5</sup> Pada lembaga jaminan tertentu seperti Hak Tanggungan dan fidusia, yang

---

<sup>5</sup> J. Satrio, *Hukum Perikatan... Op. Cit.*, hlm. 115.

menurut ketentuan undang-undang harus dituangkan dalam bentuk akta otentik<sup>6</sup>

Meskipun merupakan suatu kesatuan, akan tetapi diantara kedua perjanjian tersebut terdapat perbedaan yang prinsip. Perjanjian pokok yang merupakan perjanjian utang piutang akan melahirkan hak perorangan. Hak ini merupakan hak tagih dan hanya dapat dipertahankan terhadap orang yang terikat dalam hubungan perutangan yakni pihak debitur. Pihak kreditur hanya mempunyai hak tagih utang kepada debitur yang bersangkutan.<sup>7</sup>

Sebenarnya dalam pengaturan KUH Perdata lebih banyak mengatur kewajiban-kewajiban dari pada hak-hak dalam perikatan. Hal ini dapat dimaklumi mengingat penyelenggaraan suatu hak cenderung diserahkan kepada pihak yang mengemban hak itu, untuk melaksanakannya atau tidak. Sedangkan kewajiban merupakan suatu keharusan yang jika tidak dilaksanakan akan menimbulkan akibat-akibat hukum berupa sanksi-sanksi. Dalam setiap hubungan hukum, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya adalah kewajiban, sedangkan pelaksanaan suatu hak sepenuhnya diserahkan kepada pihak yang mengembannya. Oleh karenanya hukum perdata tidak hanya meletakkan kewajiban semata tetapi juga memberikan tanggungjawab hukum bagi pihak yang mengembannya. Artinya suatu kewajiban itu tidak hanya dapat dituntut pemenuhannya tetapi dapat pula dituntut pertanggungjawabannya. Seorang pengusaha yang dinyatakan pailit misalnya, ia tidak dapat melepaskan tanggungjawab atas utang-utang yang telah dibuatnya dengan alasan tidak memiliki kemampuan membayar, tanggung jawab atas utang-utang tetap dapat dituntut melalui kekayaan yang dimiliki.

Dalam hukum perikatan dimungkinkan adanya pemisahan antara kewajiban dan tanggung jawab kekayaan yang melekat pada salah satu pihak. Kewajiban dengan tanggungjawab hukum atas suatu prestasi disebut dengan *schuld* sedangkan tanggungjawab kekayaan untuk terlaksananya perikatan disebut *haftung*.<sup>8</sup> Seorang debitur tidak selamanya memikul *haftung*, namun demikian *haftung* tidak akan timbul tanpa adanya *schuld*. Adakalanya debitur memiliki kewajiban memenuhi suatu perutangan, tetapi

---

<sup>6</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Buku III KUH Perdata Hukum Perikatan dan Penjelasanannya*, (Bandung: Citra Aditya bakti, 1992), hlm. 97.

<sup>7</sup> J. Satrio, *Hukum Jaminan Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan Fidusia*, (Bandung, PT.Citra Aditya Bakti, 2002) hlm. 2.

<sup>8</sup> *Ibid.*

bukan debitur itu sendiri yang memikul tanggungjawab kekayaan atas kewajiban itu melainkan pihak ketiga. Dalam praktek hal ini dimungkinkan terjadi dalam perjanjian jaminan utang, baik gadai, fidusia maupun hak tanggungan.

Meskipun hukum perikatan telah mengatur adanya jaminan kekayaan yang selalu menyertai transaksi utang piutang, namun kewajiban esensial atau prestasi pokok bagi pihak debitur adalah membayar utang, bukan menyerahkan kekayaannya kepada kreditur. Kekayaan debitur dapat berguna bagi pihak kreditur untuk menjamin pelunasan utang debitur, terutama dalam hal terjadinya debitur ingkar janji. Kekayaan debitur dapat menjadi alternatif dalam upaya pelunasan utang debitur. Jadi fungsi jaminan dalam suatu perutusan sebenarnya hanya melengkapi perjanjian pokoknya yang berupa utang piutang.

#### **E. Pendaftaran Fidusia dan Hak Eksekutorial**

Perjanjian fidusia termasuk bentuk perjanjian formil dimana untuk keabsahannya harus melalui formalitas yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Secara yuridis dengan adanya perjanjian pemberian hak tanggungan saja belum melahirkan hak fidusia. Dengan adanya kesepakatan saja belum melahirkan hak-hak bagi pihak kreditur terhadap obyek yang dijamin. Dengan kata lain tanpa adanya pendaftaran, fidusia dianggap tidak pernah ada. Dalam UU Jaminan Fidusia mengatur tentang kewajiban pendaftaran obyek jaminan pada Pasal 11 (1) Benda yang dibebani dengan jaminan fidusia wajib didaftarkan. (2) Dalam hal benda yang dibebani dengan Jaminan Fidusia berada di luar wilayah Negara Republik Indonesia, kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tetap berlaku. Pendaftaran jaminan fidusia dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi para pihak, baik bagi pem beri fidusia dan bagi penerima fidusia sehingga dapat memberikan perlindungan hukum terhadap kreditor (penerima fidusia) dan pihak ketiga yang lainnya.

Akibat selanjutnya setelah adanya pendaftaran adalah lahirnya sertipikat fidusia yang merupakan tanda bukti hak pemegang fidusia dan berfungsi sebagai alas hak bagi pihak kreditur pemegang fidusia untuk melakukan eksekusi manakala terjadi wanprestasi oleh pihak debitur. Hak inilah yang menjadi hak keutamaan pihak kreditur yakni berhak mengambil pelunasan utang dari benda yang dijamin melalui penjualan lelang tanpa melalui proses gugatan.

## F. Leasing

Keputusan Menteri Keuangan no. 1169/K.MK.01/1991, menyebutkan bahwa leasing atau sewa guna usaha adalah “kegiatan pembiayaan dalam bentuk penyediaan barang modal, baik secara sewa guna usaha dengan hak opsi (*finance lease*) maupun sewa guna usaha tanpa hak opsi (*operating lease*) untuk digunakan oleh lessee selama jangka waktu tertentu berdasarkan pembayaran secara berkala”. *Finance lease* adalah kegiatan sewa guna usaha dimana lessee pada akhir masa kontrak mempunyai hak opsi untuk membeli objek sewa guna usaha berdasarkan nilai sisa yang disepakati, sebaliknya *operating lease* tidak mempunyai hak opsi untuk membeli objek sewa guna usaha.

Leasing yang berarti sewa guna usaha merupakan modifikasi perjanjian sewa yang formulasinya menambah hak opsi bagi si penyewa untuk membeli barang pada masa akhir sewa. Dengan opsi itu maka memungkinkan pihak penyewa untuk dapat memiliki suatu barang dengan cara memilih hak untuk membeli. Selama hubungan kontraktual berlangsung maka hubungan hukum yang terjalin antara para pihak adalah hubungan sewa menyewa. Dengan demikian maka hukum yang berlaku adalah ketentuan sewa menyewa dimana kepemilikan sepenuhnya masih berada di pihak lessor.

Menurut Pasal 1548 KUHPerdara Sewa menyewa adalah suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kenikmatan suatu barang kepada pihak lain selama waktu tertentu, dengan pembayaran suatu harga yang disanggupi oleh pihak yang terakhir itu. Berdasarkan ketentuan ini maka perjanjian sewa menerbitkan kewajiban masing-masing pihak yang tunduk pada hukum sewa menyewa. Kewajiban pokok itu adalah penyerahan barang dan pembayaran harga, dan hubungan kontraktual itu dibatasi untuk waktu tertentu yang telah disepakati

Berbeda halnya dengan jaminan fidusia, transaksi leasing tergolong perjanjian yang bersifat konsensual yang bermakna keabsahannya cukup dengan adanya kata sepakat saja dan keabsahan pembuatan perjanjiannya dapat dilakukan secara bebas, artinya dapat dibuat secara otentik atau di bawah tangan. Perjanjian ini juga bersifat obligatoir yang baru melahirkan kewajiban hukum bagi kedua pihak dan perlu disertai dengan perbuatan hukum lainnya, yakni pembayaran harga dan penyerahan barang.

Penyerahan obyek leasing hanya sebatas pengalihan kekuasaan saja dan tidak mengalihkan hak milik.

Selama hubungan sewa masih berlangsung, maka penguasaan pihak lesse atas barang hanya untuk keperluan memakai saja, dan tidak memiliki kewenangan sebagai pemilik. Pihak lesse baru memiliki kewenangan sebagai pemilik setelah opsi untuk membeli telah dinyatakan dengan tegas. Konstruksi inilah yang menjadikan leasing memberikan jaminan bagi pihak lessor, yakni hak untuk menarik kembali obyek transaksi manakala terjadi wanprestasi. Hak pihak lessor ini berlandaskan pada hak kepemilikan yang masih melekat pada pihak lessor selama pembayaran belum lunas sesuai waktu yang telah ditetapkan. Jadi berbeda halnya dengan fidusia yang hak eksekusinya berlandaskan pada hak eksekutorial yang melekat pada kreditur pemegang fidusia.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Badruzaman, Mariam Darus, *Buku III KUH Perdata Hukum Perikatan dan Penjelasannya*, Bandung, Citra Aditya bakti, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Aneka Hukum Bisnis*, Bandung, PT.Citra Aditya Bakti, 1994.
- Djumhana, Muhammad., *Hukum Perbankan Di Indonesia*, Bandung, PT.Citra Aditya Bakti, 2000.
- Fuady, Munir, *Hukum Perkreditan Kontemporer*, Bandung, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Perbankan Modern Berdasarkan Undang-Undang Tahun 1998 Buku Kesatu*, Bandung, PT.Citra Aditya Bakti, 1999.
- Kamelo, H. Tan, *Hukum Jaminan Fidusia Suatu Kebutuhan Yang Didambakan*, Bandung, PT. Alumni, 2004.
- Muhammad, Abdulkadir., *Hukum Harta Kekayaan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1994.
- Mulyono, Teguh Pudjo, *Manajemen Perkreditan Bagi Bank Komersil*, Yogyakarta, BPFE, 1993
- Rachman, Hasanuddin, *Aspek-Aspek Hukum Pemberian Kredit di Indonesia*, Bandung, PT.Citra Aditya Bakti, 1998
- Salim, H.S. *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2004.
- Satrio, J. *Hukum Perikatan Perikatan Pada Umumnya*, Bandung, Alumni, 1993.

\_\_\_\_\_, *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan Fidusia*, Bandung, PT.Citra Aditya Bakti, 2002.

\_\_\_\_\_, *Hukum Jaminan, Jaminan Kebendaan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2002.

Sidharta, Bernard Arief., *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung, Mandar Maju, 1999.

Sjahdeini, Sutan Remy *Kebebasan berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Jakarta, Intituti Bankir Indonesia, 1992.

Usman, Rachmadi, *Aspek Hukum Perbankan Di Indonesia*, Jakarta, PT.Gramedia Pustaka Utama, 2001.

\_\_\_\_\_, *Perkembangan Hukum Perdata dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2003.

#### **Peraturan perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia

## **BEBERAPA SEGI TENTANG *BAILOUT* SEBAGAI CARA MENGATASI KRISIS LIKUIDITAS PERUSAHAAN/ PERBANKAN**

Mas Ahmad Yani, SH. MSi.

### **A. Pendahuluan**

Seperti dinyatakan dalam bukunya berjudul “*Bom Waktu Utang Bailout*”, Aziar Zain (2016:11-12), mendefinisikan *bailout* sebagai pemberian dana segar yang likuid kepada suatu perusahaan bank atau non bank yang telah bangkrut atau hampir bangkrut serta tidak dapat memenuhi kewajibannya, sehingga dengan pemberian dana segar tersebut, perusahaan menjadi dapat memenuhi minimal kewajiban jangka pendeknya. *Bailout* dapat dilakukan oleh pemerintah atau swasta baik tunggal mau pun konsorsium dengan imbalan tertentu, umumnya berupa penguasaan kendali perusahaan atas dana yang disuntikkan. Dengan bahasa yang lebih sederhana *bailout* dapat diartikan sebagai transaksi pemberian dana kepada perusahaan yang telah atau nyaris bangkrut sehingga perusahaan tersebut dapat beroperasi kembali dengan normal.

Perusahaan atau entitas yang di-*bailout* bermacam-macam jenisnya, bisa berbentuk bank atau non bank. Pihak yang melakukan *bailout* dapat berupa individu, konsorsium atau bahkan negara. Sebaliknya, sebuah negara dapat pula menjadi entitas yang di-*bailout* yang umumnya dilaksanakan oleh lembaga keuangan Internasional, misalnya Bank Dunia (*World Bank*), *International Monetary Fund* (IMF) atau lembaga keuangan lainnya. Salah satu persyaratan utama dalam *bailout* menurut Aziar Zain adalah pihak yang melakukan *bailout* harus memiliki dana tunai yang cukup. *Bailout* kepada perusahaan yang dilakukan oleh negara telah menjadi perdebatan yang berkepanjangan dan tidak habis-habisnya. Apa pasalnya? Menurut Aziar Zain (Ibid:12), pihak yang pro *bailout* berpendapat bahwa menyelamatkan dari kebangkrutan perlu dilakukan untuk menjaga kelangsungan sistem perekonomian. Menurut literatur ekonomi, pihak yang pro *bailout* ini menganut teori ekonomi John Maynard Keynes. Mengutip John Maynard Keynes (1883-1946), Aziar Zain menyatakan bahwa secara garis besar, pasar tidak selalu mampu menciptakan keseimbangan sehingga intervensi pemerintah harus dilakukan agar distribusi sumber daya dapat mencapai sasarannya.

Sebaliknya pihak yang kontra *bailout* berpendapat bahwa kebangkrutan adalah fenomena wajar yang disebabkan oleh kegagalan bisnis dalam suatu mekanisme pasar, sehingga *bailout* merupakan intervensi pemerintah dalam mekanisme pasar. Pada literatur ilmu ekonomi, pihak yang berpendapat seperti ini disebut berpaham klasik yang dicetuskan oleh Adam Smith (1723 - 1790). Menurut Aziar Zain, paham ekonomi klasik ini berpendapat bahwa perekonomian secara makro akan tumbuh dan berkembang secara sempurna apabila perekonomian diserahkan kepada pasar. Peran pemerintah terbatas pada masalah penegakkan hukum, menjaga keamanan, serta pembangunan infrastruktur.

Pada sektor perbankan, pihak yang *pro-bailout* berpendapat, bahwa kebangkrutan sebuah bank dapat mengakibatkan dampak yang bersifat sistemik. Artinya, kegagalan suatu bank dapat menyeret kegagalan sejumlah bank lain yang pada gilirannya berpengaruh buruk pada sistem perekonomian. Sebaliknya pihak yang kontra *bailout* berpendapat bahwa sebagai manusia yang berakal budi pasti akan melakukan penyesuaian terhadap kondisi yang terjadi, seburuk apa pun kondisi yang terjadi. Setiap individu akan berupaya mencari jalan untuk bisa bertahan dan mengembangkan diri (Aziar Zain : 2016:13). Mengacu pada kontroversi tersebut, menurut Aziar Zain (2016), beberapa ahli berpendapat bahwa kemampuan keuangan negara sangatlah menentukan dalam melakukan *bailout*. Suatu keputusan *bailout* oleh negara tidak boleh membebani secara signifikan terhadap kewajiban negara untuk membawa seluruh rakyatnya menuju kesejahteraan dan kemakmuran. Dengan kata lain, selama kemampuan keuangan negara memadai, *bailout* kepada perusahaan atau entitas usaha bukan suatu hal yang harus dihindari.

Contoh dalam hal ini adalah *Bailout* yang dilakukan oleh Pemerintah pada perusahaan non bank, yaitu Merpati Nusantara Airlines (MNA) yang berstatus Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Sekalipun pemerintah terlihat gamang dalam membantu permasalahan perusahaan penerbangan ini, karena sebelumnya telah melakukan *bailout* berkali-kali kepada MNA. Dan hal itu merupakan indikator kuat, yang menunjukkan bahwa operasional perusahaan tersebut memang bermasalah. Akan tetapi, selama periode tahun 1999 hingga tahun 2011, pemerintah telah melakukan *bailout* kepada MNA sebanyak 5 kali dengan total dana Rp.1,34 Trilyun. Rinciannya adalah sebagai berikut :

- bulan September 1999 sebesar Rp 247, 3 milyar;



- bulan Mei 2002 sebesar Rp.9,2 milyar;
- bulan Desember 2005 sebesar Rp.75 milyar;
- bulan Desember 2006 sebesar Rp.450 milyar; dan
- bulan Desember 2011 sebesar Rp.561 milyar.

*Bailout* berkali-kali di atas dapat dilakukan pemerintah dengan lancar, karena nilai nominalnya yang relatif lebih kecil dibandingkan posisi keuangan negara saat itu, serta dapat dipenuhi dari anggaran masing-masing tahun berjalan (Azhar Zain :2016:23-24).

### **B. *Bailout* pada perusahaan berbentuk bank.**

*Bailout* pada perusahaan yang berbentuk bank berlangsung lebih kompleks. Hal ini disebabkan antara lain untuk memastikan kualitas aset bank (terutama kredit) memerlukan waktu serta analisa yang mendalam. Jika penelitian yang dilakukan kurang akurat, terdapat kemungkinan suatu bank yang di-*bailout* tidak lama kemudian kembali mengalami kesulitan keuangan. Hal inilah yang terjadi, misalnya pada *bailout* Bank Century sebesar Rp.6,7 trilyun pada bulan November 2008 dan akhirnya harus disuntik kembali dengan dana *bailout* tambahan sebesar Rp.1,4 trilyun pada bulan Desember 2013. Sehingga total dana yang disuntikkan pada Bank Century yang kemudian diubah namanya menjadi Bank Mutiara adalah sebesar Rp.8,1 Trilyun Rupiah. Menurut Azhar Zain (2016:14), pada perusahaan non bank, kucuran dana *bailout* dicatat sebagai dana khusus yang perlakuannya disesuaikan kesepakatan dengan pemberi *bailout*. Jika *bailout* dilakukan dengan pengalihan penguasaan perusahaan, maka dana yang diterima juga akan mempengaruhi ekuitas, baik sebagai tambahan modal atau perubahan struktur modal.

Untuk perusahaan yang berbentuk bank, dana *bailout* umumnya dicatat pada sisi ekuitas untuk menambah modal. Hal itu disebabkan bank terikat dengan ketentuan yang mewajibkan besaran modal tertentu (*Capital Adequasi Ratio* atau Rasio Kecukupan Modal). Meningkatnya permodalan akan sangat membantu bank dalam mendukung operasionalnya. Itulah sebabnya proses seperti itu seringkali disebut sebagai Rekapitalisasi. Pihak yang melakukan *bailout*, biasanya menerapkan beberapa persyaratan yang sangat ketat kepada perusahaan yang di-*bailout*. Mulai dari peningkatan program kerja, pengendalian biaya, hingga pemangkasan bonus manajemen dan karyawan. Tujuannya agar perusahaan (bank) yang di-*bailout* dapat memberikan imbal hasil yang memadai bagi dana *bailout* yang dikeluarkan.

Jika persyaratan-persyaratan yang sangat ketat tersebut tidak dipenuhi, maka mustahil dana *bailout* dapat dikucurkan (Ibid.,: 14). Contoh dengan persyaratan yang amat ketat ini, misalnya *bailout* yang dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat akibat krisis besar yang terjadi pada tahun 2008 kepada sejumlah perusahaan termasuk perbankan (Ibid: 33-34).

Di Amerika Serikat, setelah melalui perdebatan sengit, akhirnya Kongres Amerika Serikat pada bulan Oktober 2008 menyetujui pemberian *bailout* sebesar US\$700 milyar melalui sebuah program yang dinamakan *TARP (Trouble Asset Relief Program)*. *Bailout* diberikan dengan persyaratan sangat ketat, antara lain :

- Penerima harus membayar atau mengembalikan dana *bailout TARP*, pokok ditambah bunga dalam jangka waktu yang disesuaikan dengan rencana kerja yang disepakati- umumnya berjangka waktu 10 hingga 20 tahun;
- Penyelesaian asset-asset bermasalah dilakukan di bawah pengawasan pemerintah;
- Selama menggunakan dana *TARP*, perusahaan dilarang memberikan bonus kepada pejabat dan karyawan perusahaan, serta dilarang membagikan deviden.

Pelaksanaan *bailout* dengan dana *TARP* dilakukan dengan sangat selektif. Tidak semua perusahaan atau bank yang mengalami krisis memperoleh bantuan dana *bailout*. Hanya perusahaan dan bank yang benar-benar layak yang dibantu dengan dana tersebut. Sebagai gambaran, jumlah perusahaan dan bank yang di-*bailout* adalah 640 perusahaan. Sedangkan pada periode yang sama, sebanyak 153 bank bermasalah tetap ditutup atau dilikuidasi. Perusahaan penerima dana *TARP* yang tergolong besar di Amerika Serikat antara lain adalah : American International Group Inc (US\$ 182 milyar), Fanni Mae (US\$ 84 milyar), General Motor Corp (US\$ 50 milyar), JP Morgan (US\$ 25 milyar), Wells Fargo (US\$ 25 milyar), Freddi Mac (US\$ 10 milyar), Goldman Sach Group Inc (US\$ 10 milyar), Morgan Stanley (US\$ 10 milyar). Hal yang menarik, dalam waktu relatif singkat, hampir seluruh perusahaan penerima dana *TARP* telah mencicil atau mengembalikannya kepada pemerintah. Bahkan beberapa di antaranya telah mengembalikan sepenuhnya. Upaya penerima *bailout* untuk mengembalikan dan melunasi dana *TARP* terutama karena termotivasi untuk membebaskan dari aturan ketat *bailout*, yaitu larangan untuk membagikan bonus kepada pejabat eksekutif dan karyawan perusahaan yang di-*bailout*. Hal yang

mengagumkan, bahwa pada akhir tahun 2012, *The Fed* sebagai pelaksana program dana TARP mengumumkan telah memperoleh surplus atau keuntungan dalam mengelola dana untuk mem-*bailout* sejumlah perusahaan dan bank.

Hal yang menarik lainnya dalam pengelolaan program dana TARP, adalah bahwa selama program berjalan, terdapat lembaga swadaya independen bernama *Pro-Publica* yang secara rutin melakukan investigasi, memonitor, serta mengumumkan kepada masyarakat setiap dollar penarikan atau pelunasan dana TARP. Menurut Laporan *Pro-Publica* per - Maret 2014, posisi program dana TARP adalah sebagai berikut :

- Dari total 640 perusahaan penerima *bailout*, 28 diantaranya telah mengembalikan sepenuhnya dana TARP;
- Beberapa perusahaan menerima TARP tidak secara sekaligus, melainkan dalam beberapa kali penarikan hingga pertengahan tahun 2010;
- Saldo pemakaian dana TARP adalah sebesar US\$ 615 milyar. Sedangkan jumlah total yang telah dikembalikan adalah sebesar US \$ 387 milyar, termasuk pendapatan bunga serta biaya lainnya.

### **C. Imbal Hasil *Bailout* Tergantung Tingkat Kepentingan**

Pada umumnya pihak pemberi tidak melakukan *bailout* secara gratis, melainkan meminta imbalan yang tergantung pada tingkat kepentingannya. Hal ini sesuai dengan pepatah populer yang berlaku secara universal "*there's no such thing as a free lunch*", yang berarti "tak ada makan siang gratis" (Azhar Azhar:2016:15). Pepatah ini terutama sangat relevan pada *bailout* yang dilakukan oleh negara atau pemerintah. Hal ini disebabkan *bailout* tersebut menggunakan dana publik atau masyarakat pembayar pajak yang seharusnya digunakan untuk tujuan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh lapisan masyarakat. Pepatah tersebut juga sejalan dengan prinsip perkreditan di dalam dunia perbankan. Tjipto Adinugroho (1978 :1), dalam ulasannya tentang falsafah perkreditan, menyatakan bahwa bantuan permodalan berupa kredit (*bailout* pada dasarnya merupakan bentuk kredit-Catatan Penulis), harus merupakan perangsang bagi kedua belah pihak; pihak yang mendapatkan bantuan kredit (baca -*bailout*) harus dapat menunjukkan prestasi-prestasi yang lebih tinggi demi kemajuan usahanya itu sendiri. Sedangkan pihak yang memberi kredit (baca - pemberi *bailout*), secara materiil mendapatkan rentabilitas (tingkat keuntungan) berdasarkan

perhitungan yang wajar, dan secara spirituil harus merasa bangga dapat membantu sesuatu perusahaan untuk mencapai kemajuan, baik yang bersifat mikro mau pun makro-ekonomis demi kepentingan negara dan rakyat.

Ibarat mahluk hidup, perusahaan yang di-*bailout* adalah seperti mahluk yang hidup kembali setelah mengalami koma atau bahkan kematian. Sebelum di- *bailout*, perusahaan telah mati karena tidak dapat beroperasi serta tidak mampu memperoleh pinjaman dari pihak mana pun. Pada perusahaan yang berbentuk bank, ketidak mampuan memperoleh bantuan atau pinjaman ini, biasanya akan masuk ke dalam skema pengawasan dan pembinaan Bank Central yang memiliki fungsi sebagai *Lender of the last resort* (tempat terakhir pemberi pinjaman). Dalam konteks ini, menurut Aziar Zain, dana *bailout* dapat dipandang sebagai karunia luar biasa, bagaikan malaikat penolong yang dapat menghidupkan kembali kegiatan usaha perusahaan. Dalam kaitan ini, peran bank sentral dalam perekonomian memang biasanya baru disadari ketika krisis keuangan terjadi. (lihat Perry Warjiyo dan Solikin M Juhro :2017:23). Sehingga menjadi wajar dan logis, jika di dalam pelaksanaan *bailout* ada proses imbal balik yang saling memberikan keuntungan/manfaat.

Namun demikian, agar imbalan dapat dilaksanakan secara adil dan menimbulkan mutual simbiosis yang saling menguntungkan/memberikan manfaat satu sama lain, maka tinggi rendahnya tingkat imbalan biasanya disesuaikan dengan kemampuan atau kinerja perusahaan yang di-*bailout*. Imbalan juga dapat berjangka panjang atau pendek tergantung tujuan *bailout* dilakukan apakah untuk dimiliki atau tidak. Menurut Aziar Zain (2016:15), jika tujuan *bailout* untuk dimiliki, biasanya imbalan sangat ringan atau bahkan tidak ada sama sekali. Dalam hal ini, imbalan yang diharapkan adalah dari manfaat memiliki perusahaan yang di-*bailout* tersebut. Contoh kasus dalam hal ini adalah kasus *bailout* Bank Duta pada tahun 1990, yang *bailout*-nya pada akhirnya kemudian dinyatakan sebagai “hibah murni”. Berikut ini uraian singkat tentang *bailout* Bank Duta.

Untuk menutupi kerugian besar akibat permainan valuta asing sebesar US\$420 juta atau sekitar Rp.878 milyar, yang dilakukan langsung oleh Direktur Treasury-nya Dicky Iskandar Dinata. Bank Duta secara teknis saat itu telah bangkrut, karena jumlah kerugian lebih besar dari modal. Akan tetapi pemegang saham pada bank itu, yang salah satunya adalah Yayasan milik keluarga Soeharto, Presiden RI saat itu, bersedia mengganti seluruh

kerugian secara tunai. Pemegang saham juga mengganti seluruh jajaran direksi dan komisaris bank tersebut. Dengan cerdik direksi baru bank itu menambah (*mark-up*) kerugian sebesar Rp.80 milyar dan menyatakannya sebagai “kerugian operasional lainnya”. Sehingga jumlah kerugian Bank Duta yang diganti secara tunai oleh pemegang saham adalah sebesar Rp.878 milyar + Rp.80 milyar = Rp.958 milyar. Setelah melalui proses kuasi reorganisasi, akuntan yang menangani transaksi menyatakan bahwa dana *bailout* sebesar Rp 958 milyar tersebut adalah “hibah murni”. Artinya seluruh dana yang dikucurkan digunakan untuk mengganti kerugian serta tidak berdampak pada permodalan Bank Duta.

Sebaliknya, jika tujuan *bailout* tidak untuk dimiliki, maka harus ada imbalannya. Imbalan ini dapat berasal dari hasil usaha perusahaan yang di-*bailout* baik dalam jangka panjang atau pendek, pembayaran sekaligus atau dengan angsuran, atau bisa dengan menjual kembali perusahaan yang di-*bailout* kepada investor baru. Intinya, bahwa secara konseptual, pemberian *bailout* apa pun bentuk penamaannya menurut Promovendus haruslah berimbang balik yang sifatnya saling menguntungkan (terjadi mutual simbiosis).

#### **D. Bailout Yang Menimbulkan Beban/Kerugian Bagi Keuangan Negara**

Kasus-kasus *bailout* yang terjadi pada tahun 1997-1998 yang dilakukan oleh Bank Indonesia (BI) kepada sejumlah Bank Umum dengan penamaan Bantuan Likuidasi Bank Indonesia (BLBI) atau Rekapitalisasi (rekap), dan terakhir kasus *bailout* Bank Century (2008) secara konseptual, bertujuan tidak untuk memiliki bank-bank dimaksud. Sehingga *bailout* yang dilakukan pun menghendaki terjadinya mutual simbiosis atau imbal balik yang saling menguntungkan. Akan tetapi untuk kasus- kasus *bailout* tersebut yang terjadi justru malah sebaliknya. Imbal balik yang menguntungkan pemberi *bailout* tidak terjadi, malah menimbulkan beban atau kerugian keuangan negara. Uraian berikut dapat menggambarkan kondisi dimaksud.

##### **1. Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI)**

Pemberian BLBI berdasarkan hasil sidang kabinet yang dipimpin langsung oleh Presiden Soeharto tanggal 03 September 1997. Sidang tersebut meyetujui agar Bank Indonesia menolong beberapa bank yang saat itu kondisinya kritis. Pada saat dilaksanakan, fasilitas dana talangan tersebut dinamakan BLBI. Sesuai namanya, BLBI adalah bantuan dana segar yang

diberikan oleh otoritas pengawas perbankan –saat itu Bank Indonesia– kepada bank umum yang mengalami kesulitan likuiditas karena tidak dapat memenuhi kewajiban jangka pendeknya. Dengan BLBI bank penerima diharapkan dapat mengatasi masalah likuiditas atau bahkan risiko kebangkrutan sehingga dapat beroperasi kembali secara normal. Dengan demikian fungsi BLBI adalah sama dengan *bailout*, karena jika tidak diberikan bank bank tersebut akan bangkrut. Hal ini sejalan dengan fungsi BI yang saat itu sebagai *Lender of the Last Resort*. Berdasarkan itu, fasilitas BLBI tidak diberikan dengan gratis, melainkan harus dilunasi atau dikembalikan oleh para penerima kepada Bank Indonesia, baik sekaligus atau dengan angsuran sesuai kesepakatan semula. Untuk itu setiap pemberiannya harus melalui proses analisa kelayakan dengan ketat. Namun, sebagian besar bank-bank penerima BLBI tersebut justru tidak mengembalikan dana yang diterimanya. Berdasarkan jawaban pemerintah terhadap interpelasi BLBI dari DPR bulan februari 2008, disebutkan bahwa penagihan BLBI pada Bank yang akhirnya dilikuidasi hanya menghasilkan *recovery rate* sekitar 27 %, itu pun setelah melalui upaya penagihan bertahun-tahun.

Kondisi di atas menunjukkan, bahwa pemberian BLBI tidak didasari dengan analisa kelayakan yang memadai. Hal itu ditunjukkan dengan banyaknya Bank penerima BLBI yang tetap tidak menunjukkan kinerja yang baik, hingga akhirnya harus dilikuidasi dan /atau atau mengikuti program Rekapitalisasi. Hal yang memprihatinkan, menurut Aziar Zain (2016:20-21), BLBI yang dikucurkan kepada puluhan Bank itu tidak pernah diketahui jumlahnya dengan tepat. Perhitungan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berbeda dengan catatan menurut Bank Indonesia. Namun pada akhirnya melalui rapat kerja antara Komisi IX DPR dengan Pemerintah dan Bank Indonesia tanggal 3 Juli 2003, disepakati jumlah total BLBI adalah sebesar Rp.144,5 Trilyun. Jumlah ini sama dengan penggantian sementara yang diberikan pemerintah dengan menerbitkan Surat Utang Negara (SUN) nomor SU-001/MK/1998 sebesar Rp.80 trilyun dan SU-003/MK/1999 sebesar Rp.64,5 trilyun.

Jumlah BLBI yang dialihkan menjadi beban pemerintah di atas, belum termasuk BLBI dari dana talangan BI untuk Bank Exim yang diberikan secara tunai oleh BI kepada Bank Exim sebesar Rp.20 Trilyun. Dengan demikian, jumlah total BLBI yang pada akhirnya dibebankan kepada publik melalui APBN adalah sebesar Rp.144,5 Trilyun ditambah Rp.20 Trilyun = Rp.164,5 Trilyun. Dana talangan (*bailout*) dalam penamaan BLBI ini, harus diganti oleh

pemerintah kepada BI pada tahun 1998-1999. Akan tetapi karena pemerintah pada saat itu tidak memiliki dana tunai, maka penggantian oleh pemerintah kepada BI untuk BLBI sejumlah Rp.144,5 Trilyun dilakukan dengan menerbitkan Surat Utang Negara (SUN) nomor SU-001/MK/1998 sebesar Rp.80 trilyun dan SU-003/MK/1999 sebesar Rp.64,5 trilyun, yang keduanya jatuh tempo tahun 2003. Akan tetapi pada saat itu juga pemerintah tidak memiliki dana tunai yang cukup, maka pembayaran tahun 2003 dilakukan secara berutang kembali. Caranya dengan menerbitkan Obligasi Negara Baru berjangka waktu 30 tahun, dengan bunga 0,1 % pertahun, dan dinamakan *Special Rate Bank Indonesia* atau SRBI-01/MK/2003.

Skema penggantian BLBI oleh pemerintah tersebut dilengkapi dengan persyaratan sebagai berikut :

1. Pelunasan Obligasi Negara yang diterbitkan sebesar Rp.144,5 Trilyun dilakukan oleh BI yang berasal dari surplus BI yang menjadi bagian pemerintah- dengan catatan, jika rasio modal terhadap kewajiban moneter BI telah mencapai 10 %.
2. Jika rasio modal terhadap kewajiban moneter BI kurang dari 3 %, maka pemerintah wajib membayar kepada BI sebesar kekurangan dana yang diperlukan untuk mencapai rasio modal yang 3 % itu.

Menurut Azhar Zain (2016:21), meskipun *bailout* dengan Surat Utang Negara di atas harus dilunasi oleh BI, namun bagi rakyat Indonesia, skema ini ibarat masuk kantong kiri ke luar kantong kanan. Sebab dari skema penyelesaian kasus BLBI di atas, pada akhirnya justru BI yang harus di-*bailout* oleh pemerintah dengan cara berutang melalui penerbitan surat utang (obligasi) negara berjangka waktu 30 tahun. Sejak tahun 2009, SRBI-01/MK/2003, yang semula jatuh tempo sekaligus di tahun 2033, telah direstruktur menjadi jatuh tempo di tahun 2043. Di samping itu, terlihat bahwa syarat pelunasan tersebut bersifat setengah hati serta tidak lazim. Persyaratan tersebut terkesan hasil kompromi antara Bank Indonesia, pemerintah, dan DPR. Ujung-ujungnya beban kerugian *bailout* sebesar Rp.144,5 trilyun tersebut tetap harus ditanggung publik pembayar pajak melalui dana APBN. Sedangkan untuk penggantian BLBI yang diterima Bank Exim sebesar Rp.20 Trilyun, diganti sementara oleh pemerintah pada tanggal 23 Oktober 1998 dengan cara menerbitkan Surat Utang Negara nomor SU-002/MK/1998, dan akan dilunasi oleh pemerintah sesuai jatuh tempo surat utang pada tahun 2025. Ujung-ujungnya juga sama bahwa BLBI yang

dikucurkan kepada Bank Exim tahun 1998 tersebut menjadi beban sepenuhnya dana publik melalui APBN.

## 2. Rekapitalisasi Perbankan

Meskipun pemerintah melalui BI telah mengucurkan *Bailout* kepada perbankan dengan instrumen yang dinamakan BLBI senilai Rp 144,5 Trilyun, kondisi perbankan di Indonesia saat itu masih jauh dari pulih. Situasi menjadi semakin sulit, karena pemerintah menerapkan kebijakan “*tight money policy*” atau kebijakan uang ketat. Kebijakan ini berdampak pada melonjaknya suku bunga pasar uang, hingga ke level 80 % per-tahun. Kondisi ini juga diikuti dengan meningkatnya suku bunga simpanan deposito dan suku bunga kredit. Akibatnya, perbankan mengalami suatu kondisi di mana pendapatan bunga lebih kecil dari biaya bunga (*negative spread*). Hal ini terjadi karena bank harus membayar bunga kepada para nasabah penyimpan dana, namun tidak dapat menerima pendapatan bunga dari nasabah peminjam karena kredit banyak yang macet. Banyak bank yang modalnya tergerus, hingga berada di bawah ketentuan Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPPM) atau *Capital Adequasy Ratio* (CAR) yang ditetapkan BI sebesar 4 %. Bahkan ada beberapa bank yang kondisi CAR-nya minus.

Menghadapi kondisi itu, pemerintah memutuskan untuk menyelamatkan perbankan Indonesia dengan menyuntikkan dana kepada bank-bank yang mengalami kesulitan. Untuk itu seluruh bank umum dikelompokkan berdasarkan tingkat CAR-nya menjadi sebagai berikut :

1. Bank katagori A, adalah bank dengan CAR 4 % atau lebih besar dari 4 %;
2. Bank katagori B, adalah bank dengan CAR kurang dari 4 % tapi lebih dari minus 25 %;
3. Bank katagori C, adalah bank dengan CAR kurang dari minus 25%.

Berdasarkan pengelompokkan itu, bank kelompok A tidak perlu mengikuti program rekapitalisasi. Bank katagori B adalah kelompok bank yang masih memiliki harapan hidup dan dapat mengikuti program rekapitalisasi dengan catatan diwajibkan menyediakan tambahan dana sekurang-kurangnya 20 % dari kekurangan modal untuk mencapai CAR 4 %. Bank katagori C adalah kelompok yang diberi waktu dan kesempatan naik ke katagori B, dan jika tidak mampu terpaksa harus ditutup atau dilikuidasi.



*Bailout* yang dinamakan rekapitalisasi ini tidak dilakukan dengan menggunakan uang tunai milik pemerintah/Negara. Melainkan dengan cara menerbitkan Surat Utang (obligasi) Negara (SUN). Hal ini disebabkan karena pemerintah/negara tidak memiliki uang tunai untuk melakukan *bailout* dengan jumlah yang luar biasa besarnya saat itu. Oleh karena itu, biaya untutuk *bailout* dilakukan secara berutang ditambah dengan membayar bunga. Skema inilah yang sebenarnya merupakan akar permasalahan yang membebani dana publik dalam waktu dan jumlah yang tak terbayangkan. Jumlah total *bailout dengan* penamaan rekapitalisasi ini adalah sebesar Rp461 trilyun atau lebih dari tiga kali lipat disbanding *bailout* BLBI sebesar Rp.144,5 Trilyun.

Hal lain yang perlu dipahami menurut Aziar Zain bahwa *bailout* dengan penamaan rekapitalisasi ini seluruhnya berasal dari APBN dan tidak ada sangkut pautnya dengan IMF. Seperti diketahui, pada bulan Oktober 1997 IMF memberikan pinjaman berupa *Extended Fund Facility* kepada pemerintah RI sebesar US\$ 40 milyar. Namun, pinjaman itu hanya berupa plafond yang dapat ditarik dan dilunasi kembali seperlunya. Pinjaman itu hanya digunakan untuk memperkuat posisi cadangan devisa sehingga tidak diperbolehkan untuk keperluan lain. Pinjaman dari IMF tersebut telah dilunasi pemerintah Republik Indonesia pada bulan Oktober 2006 (pemerintahan SBY) pada saat saldonya sebesar US\$3,2 milyar- termasuk bunganya sebesar US\$0,1 milyar – atau lebih cepat dari jatuh tempo yang seharusnya tahun 2010. Rincian nama bank dan nominal *bailout* yang dinamakan program rekapitalisasi dapat dilihat dari tabel berikut ini.

Daftar Bank Penerima Program Rekapitalisasi (dalam trilyunan rupiah):

No	Nama Bank	Jumlah
1	Bank Mandiri	180.0
2	Bank BNI	61.8
3	Bank Danamon	61.1
4	Bank BCA	60.9
5	Bank BRI	29.2
6	Bank BII	22.8
7	Bank BTN	14.0
8	Bank Permata	12.3
9	Bank Niaga	9.6
10	Lippo Bank	7.7

11	12 BPD & Bank Bukopin	1.6
	Jumlah Total	461.0

### 3. FPJP Pada Bank Century Sebagai Bentuk Kejahatan Yang Menyatu Dengan Tindakan Legal (sah) Yang Dilaksanakan Oleh Lembaga Penjamin Simpanan

Demikian pun untuk kasus *bailout* bank Century pada tahun 2008, yang diberi nama Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) dengan skema Penyertaan Modal Sementara (PMS) yang dilakukan dan dilaksanakan oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) (lihat Aziar Zain:2016:1-9, dan 17-18). Harapannya adalah juga sama, selain bertujuan tidak untuk dimiliki, juga diharapkan dapat menolong bank Century, agar kemudian menjadi pulih dan dapat beroperasi kembali, sehingga ketika diakhiri (baca dijual, sebab dalam skema PMS, Bank Century yang kemudian diubah namanya menjadi Bank Mutiara, selanjutnya dijual pada J Trust), harga jual seharusnya berada dalam posisi yang menguntungkan. Atau setidaknya sama dengan harga yang dikeluarkan untuk mengatasi problem likuiditas Bank Century/Bank Mutiara dengan skema PMS, yakni seluruhnya sebesar Rp.8.1 Trilyun. Akan tetapi, ternyata dijual oleh LPS kepada investor asing asal Jepang J Trust pada bulan November 2014 dengan harga Rp. 4,4 Trilyun, hampir kurang setengahnya dari total dana yang disuntikkan oleh LPS sebesar Rp.8,1 Trilyun (lihat Aziar Zain:2016:4). Jadi imbalannya justru menimbulkan kerugian senilai Rp 3,7 Trilyun bagi LPS

Menurut Aziar Zain (2016:5-6), apa pun hasil akhir *bailout* Bank Century, satu hal yang patut dicatat bahwa *bailout* dilaksanakan oleh LPS, adalah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Pasal-pasal dalam Undang-Undang tersebut dengan jelas menyatakan bahwa jika LPS melakukan *bailout* (dinamakan Penyertaan Modal Sementara atau PMS) terhadap suatu bank, maka LPS harus menarik kembali dana PMS tersebut melalui penjualan bank yang di-*bailout*. Artinya *bailout* tidak diberikan secara gratis. Melainkan harus dilunasi atau diselesaikan dengan sumber pelunasan berasal dari hasil penjualan bank yang di-*bailout* tersebut. Besarnya biaya *bailout* yang harus dilunasi dinyatakan dalam klausula "Tingkat Pengembalian yang optimal".

Selanjutnya dinyatakan oleh Aziar Zain (2016:6), bahwa sekali pun kasus *bailout* Bank Century terlihat cukup rumit, namun hasil akhir dan tingkat pengembalian dari hasil penjualan bank yang di-*bailout* justru

memberikan gambaran nyata dari kelayakan *bailout* itu sendiri. Jika hasil akhir dari suatu pelaksanaan *bailout* yang dilakukan oleh LPS adalah kerugian, maka sebenarnya *bailout* itu tidak layak dilakukan. Semakin besar kerugian, semakin tidak layak dilakukan. Masalahnya, untuk mengukur dan mengakui besarnya kerugian pada dana milik publik, sangat bergantung pada akal budi dan peradaban suatu bangsa.

## E. Simpulan

Berdasarkan uraian di atas, dapat dinyatakan bahwa, masalah yang terjadi dalam kasus *bailout* Bank Century tersebut bukan terletak pada permasalahan *bailout*-nya, tapi justru pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 yang mendasari pelaksanaan *bailout* itu sendiri. Permasalahan tersebut, menurut Aziar Zain (2016:5) sangat krusial dan **membungkus rapat** *bailout* dalam bentuk pemberian Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) Bank Century, sehingga terisolasi dari pandangan, bahwa pengambilan dan pelaksanaan kebijakan pemberian FPJP Bank Century itu sebagai kejahatan dalam bentuk penyalahgunaan wewenang yang melekat pada tugas pokok dan fungsi masing-masing dari kelembagaan/institusi pengambil kebijakan. Masalah yang menyangkut Undang-Undang Nomor 24 tahun 2004 tersebut, menurut Aziar Zain (2016) adalah sebagai berikut:

Pertama, penanganan bank gagal dalam undang-undang ini dipisahkan berdasarkan sistemik dan non sistemik tanpa dijelaskan kriterianya. Padahal di seluruh dunia hingga kini tidak ada pemahaman yang sama tentang sistemik dan non sistemik. Semuanya tergantung pada situasi dan kondisi yang menyertainya.

Kedua, meskipun mensyaratkan tingkat pengembalian yang optimal, namun sekaligus memperbolehkan tingkat pengembalian yang minimal, karena penjualan setelah tahun ke- 5 (lima), dapat dilakukan pada harga berapa pun. Artinya, dengan undang-undang ini, *bailout* oleh LPS boleh merugi bahkan berapapun besarnya kerugian tersebut.

Ketiga, kondisi perusahaan yang perlu di-*bailout* selalu bersifat spesifik (khusus) sehingga memerlukan penanganan yang bersifat khusus pula. Yang diperlukan adalah perintah kepala pemerintahan- dinegara demokrasi dilengkapi persetujuan parlemen- yang disesuaikan dengan kondisi perusahaan yang di-*bailout*. Dalam hal ini keberadaan undang-undang untuk melakukan *bailout* justru patut dipertanyakan karena rawan untuk disalahgunakan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Tjiptoadinugroho, R., "Perbankan Masalah Perkreditan". Jakarta: Pradnya Paramitha, Cet. 3, 1978.
- Undang-Undang Nomor 24 tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan.
- Warjiyo, Perry, dan Juhro, Solikin M. "*Kebijakan Bank Sentral Teori dan Praktik*", Depok: Rajawali Pers, 2017.
- Zain, Aziar. "*Bom Waktu Utang Bail Out*", Jakarta: Mer-C Publishing. 2016.

## BIODATA PENULIS

### **Prof. Dr. Syaiful Bakhri, SH. MH.**

Guru Besar Hukum Pidana Universitas Muhammadiyah Jakarta. Lahir di Kota Baru, tanggal 20 Juli 1962. Rektor Universitas Muhammadiyah Jakarta (2015-2019 dan 2019-2023), Ketua Majelis Hukum dan HAM PP Muhammadiyah (2015-2020), dan pernah menjadi Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (2012-2015), riwayat pendidikan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta Strata Satu (S1), tamat tahun 1987, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Bidang Ilmu Hukum (S2), tamat tahun 1998, dan Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, tamat tahun 2009. Telah menerbitkan 28 buku ilmiah, diantaranya: Perkembangan Stelsel Pidana Indonesia (2009); Korupsi dan Pidana Denda (2009); Sejarah Pembaruan KUHP dan KUHP (2010); Hukum Pembuktian dalam Praktik Pidana (2009); Sistem Peradilan Pidana Indonesia (2014); Dinamika Hukum Pembuktian dalam Capaian Keadilan (2018), dan berbagai buku lainnya, serta aktif menulis dalam jurnal nasional maupun internasional.

### **Prof. Dr. Zainal Arifin Hoesein, SH. MH.**

Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Muhammadiyah Jakarta. Lahir di Jombang, 3 September 1954, riwayat pendidikan formal: jenjang S1 Hukum tamat tahun 1982, jenjang S2 Hukum tamat tahun 1982, dan jenjang S3 dengan Konsentrasi Hukum Tata Negara di Universitas Indonesia tamat tahun 2006. Sebagai Pengurus Pusat Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara dan Anggota Komisi Hukum dan Perundang-undangan Majelis Ulama Indonesia (MUI). Pendiri dan Ketua Pusat Kajian dan Pelayanan Hukum Universitas Islam As-Syafi'iyah (UIA) tahun 1987-1996, Ketua Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBH) Pimpinan Pusat Syarikat Islam tahun 1997-2001, Kepala Pusat Kajian dan Penelitian Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi (MK) hingga tahun 2008. Telah menerbitkan buku ilmiah, diantaranya: Hukum Acara Perselisihan Hasil Pemilu (2019), Judicial Review di Mahkamah Agung Republik Indonesia: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (2009); Kekuasaan Kehakiman di Indonesia : Kedudukan Fungsi dan Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman dalam Prespektif Konstitusi (2009), dan buku lainnya, serta jurnal nasional dan jurnal internasional.

### **Dr. H. Rantawan Djanim, SH.,MH.**

Lahir di Jakarta, 17 Juni 1952, Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, dengan keahlian Hukum Pidana, riwayat pendidikan: Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (LAN), tahun 1972-1978, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta Strata Satu (S1), tahun 1980-1985, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Bidang Ilmu Hukum (S2), tahun 1993-1996, dan Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, tahun 2007. Saat ini, sebagai Ketua Program Studi Magister Hukum periode tahun 2012-2016, dan periode tahun 2016 hingga sekarang, sebagai Komisioner Komisi Kejaksaan RI periode tahun 2010-2015. Juga sebagai staf pengajar di Program Studi Kajian Ilmu Kepolisian Universitas Indonesia sejak tahun 2011 hingga sekarang. Telah menulis beberapa

buku, antara lain: *Korporasi dan Pertanggungjawaban Pidana* (2007), *Strategi Polri Dalam Penanggulangan Konflik Pertanahan* (2006), dan *Analisis Kriminologis Terhadap Kejahatan Korporasi* (2007), *Kejahatan Korporasi dan Pertanggungjawaban Pidana* (2019), *Perkembangan Ilmu Hukum Dalam Teori & Praktek* (2019), dan *Masalah Sosial Dalam Perspektif Hukum dan Penegakan Hukum* (2019).

**Dr. Muhammad Ali Taher Parasong, SH. MH.**

Lahir di Lamakera, Solor Timur, Flores Timur, 9 Februari 1961, Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, keahlian Hukum Tata Negara, riwayat pendidikan S1 Universitas Muhammadiyah Jakarta, lulus 1987, S2 Universitas Tarumanagara Jakarta, lulus 2002, dan S3 Universitas Padjajaran Bandung, lulus 2012. Anggota DPR RI tahun 2014-2019 dan 2019-2024. Anggota Majelis Hikmah PP. Muhammadiyah (2005-2010), dan telah menuliskan buku *Mencegah Runtuhnya Negara hukum* (2017).

**Dr. Dwi Putri Cahyawati, SH.,MH.**

Lahir di Jakarta, 06 April 1970, adalah Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, dengan keahlian Hukum Tata Negara, sebagai Ketua P3IH Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (2016-2020), Kepala Lembaga Keadilan Hukum UMJ (2017-2021), sebagai pengurus Asosiasi Pengajar Hukum Mahkamah Konstitusi DPD DKI Jakarta, menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta tahun 1993, S2 di Universitas Indonesia tahun 1998, dan menyelesaikan studi S3 di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti tahun 2019. Buku yang ditulis antara lain: *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (2011), dan berbagai jurnal ilmiah.

**Dr. Sodikin, SH. MH. MSi.**

Lahir di Indramayu, 10 Mei 1968, adalah Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, dengan keahlian Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan, menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta tahun 1993, S2 Magister Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta tahun 1998, S2 Magister Sains (Kajian Lingkungan) Universitas Indonesia tahun 2007, dan menyelesaikan studi S3 di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran tahun 2013. Menulis buku: *Penegakan Hukum Lingkungan* (2007 dan 2019), *Hukum Pemilu, Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan* (2016).

**Dr. Bahria Prenta , SH. MH.**

Lahir di Flores, 7 Oktober 1958, adalah adalah Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, dengan keahlian Hukum Pidana, menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta tahun 1984, S2 Magister Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta tahun 1997, dan S3 Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya tahun 2017. Menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta tahun 2012-2016. Menulis buku *Hukum Perlindungan Anak dan Perempuan* (2019), dan berbagai jurnal nasional dan internasional.

**Dr. Ibnu Sina Chandranegara, SH. MH.**

Lahir di Jakarta, 11 Oktober 1989, Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta dengan keahlian Hukum Tata Negara dan Hukum Internasional, sebagai Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (2016-2020), Sekretaris Majelis Hukum dan HAM PP Muhammadiyah, Sekretaris Departemen Pembangunan Hukum MPP IMCI, Anggota Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, Anggota APHMK. Menyelesaikan Studi S1 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, dan menyelesaikan studi S3 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Gadjah Mada tahun 2018. Menulis buku Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Transisi Politik (2019), dan *Legal English* (2018), serta jurnal nasional dan internasional.

**Dr. A Kahar Maranjaya, SH. MH.**

Lahir di Pungkit, 27 September 1962, Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta dengan keahlian Hukum Tata Negara, menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta tahun 1988, S2 di Universitas Indonesia tahun 1999, dan menyelesaikan studi S3 di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Krisnadwipayana tahun 2019. Menjabat sebagai Wakil Rektor I Universitas Muhammadiyah Jakarta periode 2012-2016.

**Dr. Aby Maulana, SH. MH.**

Lahir di Jakarta, 26 April 1989, Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, dengan keahlian Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana, sebagai Ketua Bagian Hukum Publik FH UMJ (2016-2020) Anggota Kelompok Kerja Komisi Kejaksaan (2013-2018), Sekretaris Lembaga Keadilan Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (2017-2021). Menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (2011), S2 Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (2014), dan Doktor Ilmu Hukum pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti (2019).

**Pathorang Halim, SH. MH.**

Lahir di Taliwang, 5 Maret 1957, adalah Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, dengan keahlian Hukum Pidana. Adapun riwayat pendidikan penulis antara lain: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta Strata Satu (S1), tahun 1977-1983, dan menyelesaikan Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Jakarta, pada tahun 2004. Saat ini, penulis menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta periode tahun 2016-2020. Selain itu, penulis juga menjabat sebagai Tim Analisis dan Evaluasi Hukum BPHN sejak tahun 2007 hingga sekarang. Dalam mengembangkan keahlian, penulis telah menerbitkan buku: Penegakan Hukum Terhadap Pencucian Uang Di Era Globalisasi (2013).

**Sawitri Yuli Hartati, SH. MH.**

Lahir di Jakarta, 03 Juli 1969, Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, dengan keahlian Ekonomi Syariah, sebagai Ketua Bagian Hukum Privat Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (2016-2020), menyelesaikan S1 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

dan saat ini sebagai Kandidat Doktor, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Krisnadwipayana.

**Edi Suhaedi, SH. MH.**

Lahir di Pandeglang, 5 Oktober 1963, Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta dengan keahlian Hukum Ketenagakerjaan, menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta tahun 1990, S2 di Universitas Indonesia tahun 1999. Aktif sebagai Konsultan Hukum dan Pemateri pada beberapa pertemuan ilmiah.

**Roosdiana Harahap, SH. MH.**

Lahir di Jakarta, 17 Desember 1964, Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta dengan keahlian Hukum Perdata (Kegiatan Ekonomi), menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta tahun 1989, S2 di Universitas Muhammadiyah Jakarta tahun 1998.

**Tubagus Heru Dharma Wijaya, SH. MH.**

Lahir di Bali, 18 Agustus 1989, Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta dengan keahlian Hukum Pidana, menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta tahun 2014, S2 di Universitas Muhammadiyah Jakarta tahun 2017. Saat ini sedang menempuh studi S3 di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya.

**Surohmat, SH. MH.**

Lahir di Jakarta, 21 April 1967, Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, dengan keahlian Hukum Tata Negara, sebagai Kepala Prodi Fakultas Hukum UMJ, menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, S2 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, dan saat ini sebagai Kandidat Doktor, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Krisnadwipayana.

**Dra. Budi Astuti, SH. MSi.**

Lahir di Jakarta, 23 Agustus 1964, Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, dengan keahlian Sosiologi Hukum, sebagai Kepala Pusat Studi Hukum dan Sekretaris Prodi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (2016-2020), menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (1988), S1 Ilmu Politik Universitas Nasional (1988), S2 pada Magister Sosiologi Universitas Indonesia (2012) dan saat ini sebagai Kandidat Doktor, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Krisnadwipayana.

**M. Rusdi Daud, SH. MH.**

Lahir di Jakarta, 25 Oktober 1967, Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, dengan keahlian Hukum Perdata, sebagai Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (2016-2020). Menyelesaikan Studi S1 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta dan saat ini sebagai Kandidat Doktor, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Krisnadwipayana.



**Mas Ahmad Yani, SH. MSi.**

Lahir di Pandeglang 30 Juli 1961, Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, dengan keahlian Kriminologi. Menyelesaikan Pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (1988), dan pendidikan S2 di Magister Sosiologi Universitas Indonesia (2001), dan saat ini sebagai Kandidat doktor di Bidang Ilmu Kriminologi pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia.