



PROSIDING

1st Konferensi Nasional 2020

Hukum dan Birokrasi untuk Indonesia Tangguh

**Universitas Islam Malang
10 Desember 2020**

Host:

Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

Co Host:

Program Studi Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Islam Malang
Program Studi Hukum Keluarga Islam
Fakultas Agama Islam Universitas Islam Malang



PROSIDING

1st Konferensi Nasional 2020

Hukum dan Birokrasi untuk Indonesia Tangguh

**Universitas Islam Malang
10 Desember 2020**

Host:

Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

Co Host:

Program Studi Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Islam Malang
Program Studi Hukum Keluarga Islam
Fakultas Agama Islam Universitas Islam Malang

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadiran Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa atas segala nikmat yang terus tercurahkan kepada kita semua, serta atas lancarnya realisasi Konferensi Nasional dengan tema “Hukum dan Birokrasi untuk Indonesia Tangguh”, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, bersama Fakultas Agama Islam Universitas Islam Malang dan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Islam Malang.

Tema tersebut dipilih dengan alasan untuk memberikan perhatian kepada dunia hukum dan birokrasi khususnya dalam konteks menuju Indonesia tangguh, hal ini penting mendapat perhatian mengingat Negara kita merupakan negara hukum, dan dalam fungsinya untuk mewujudkan “*welfare state*” sangat bergantung pada sistem birokrasi yang baik.

Para peneliti dan/atau para akademisi telah banyak memberikan perhatian terhadap *issue* tersebut, namun walau demikian tidak memiliki wadah untuk menuangkan hasil pemikirannya dalam forum yang representatif, oleh karena itu mengadakan forum ilmiah guna mendiseminasikan karya ilmiah menjadi tidak kalah pentingnya, untuk kemudian dapat dipublikasikan sehingga memberikan manfaat pula kepada masyarakat.

Konferensi ini dihadiri oleh beberapa praktisi dari berbagai bidang ilmu dari seluruh Indonesia, hadir untuk mempresentasikan dalam berbagai perspektif bidang kajian yang berkaitan dengan hukum dan birokrasi untuk Indonesia tangguh. Konferensi ini merupakan konferensi nasional pertama yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum, Fakultas Agama Islam dan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Islam Malang, dan besar harapan ini menjadi peletakan batu pertama sebagai bentuk komitmen untuk terus menyelenggarakan secara rutin kegiatan yang sama.

Terima kasih kami sampaikan kepada Pimpinan Universitas Islam Malang, Pimpinan Fakultas Hukum, Pimpinan Fakultas Agama Islam Universitas Islam Malang, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Islam Malang, Panitia Konferensi Nasional “Hukum dan Birokrasi untuk Indonesia Tangguh”. Tim Redaksi Prosiding, Pemakalah, Penulis dan Peserta, yang secara proaktif telah ikut berupaya mensukseskan kegiatan ini.

Malang, 10 Desember 2020

Benny K. Heriawanto, SH., M.Hum., M.Kn.

Chief Editor



KEPUTUSAN
DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM MALANG
Nomor : 779/G152/U.02/D/L.16/XII/2020

TENTANG
PERUBAHAN SUSUNAN TIM REDAKSI *PROSIDING*
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM MALANG

BISMILLAHIRRAHMANIRRAHIM

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM MALANG,

- Menimbang : a. Bahwa dalam rangka pembentukan Tim Redaksi *Prosiding* Fakultas Hukum perlu ditetapkan Susunan Tim Redaksi *Prosiding*;
b. Bahwa untuk memenuhi keperluan dimaksud perlu diterbitkan Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
- Mengingat : 1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
2. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
3. Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi;
4. Peraturan Yayasan Universitas Islam Malang Nomor 047/Kep.07/Y.3/XII/2018 tentang Pengesahan Statuta Universitas Islam Malang Tahun 2018;
5. SK Rektor Universitas Islam Malang Nomor 744/L.16/U.XI/AK/2016 tentang Penetapan Nama Jurnal dan Penanggung Jawab Pengelola Jurnal Prioritas Menuju Terakreditasi.
- Memperhatikan: Hasil rapat koordinasi Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Islam Malang perihal pembentukan Tim Redaksi *Prosiding* Fakultas Hukum Universitas Islam Malang pada tanggal 5 Desember 2020.

MEMUTUSKAN

- Menetapkan :
Pertama : Mengubah susunan Tim Redaksi *Prosiding* Fakultas Hukum Universitas Islam Malang;
Kedua : Mengangkat Tim Redaksi *Prosiding* Fakultas Hukum Universitas Islam Malang yang nama-namanya tercantum dalam surat Keputusan ini;
Ketiga : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dan akan diadakan perubahan apabila terdapat kekeliruan dalam penetapannya.

Ditetapkan di Malang
Pada tanggal 5 Desember 2020.



Dekan
[Signature]
Dr. H. Suratman, SH., M.Hum
NPP. 1900200005

SUSUNAN TIM REDAKSI *PROSIDING*
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM MALANG

Chief Editor

Benny Krestian Heriawanto, SH., M.Hum., M.Kn

Managing Editor

Abid Zamzami, SH., MH

Secretary Managing Editor

Isdiyana Kusuma Ayu, SH., M.Kn.

Editors

1. Dr. Fitria Dewi Navisa, SH., M. Kn
2. Dr. Moh. Muslim, M.Ag.
3. Dr. Diyan Isnaeni, SH., M.Hum
4. M. Fahrudin Andriyansyah, A.Md., SH., MH
5. Faisol, SH., MH
6. Ahmad Syaifudin, S.H., M.H.CIIB, QCRO
7. Suyeno, S.Sos.,M.AP
8. Retno Wulan S, S.AP.,M.AP.,M.Pol.Sc
9. Hirshi Anadza, S.Hub.Int.,M.Hub.Int
10. Taufiq Rahman Ilyas, S.AP, M.AP
11. Langgeng Rachmatullah Putra, S.AP., M.AP
12. Septina Dwi Rahmawati, S.AP., M.AP
13. Shofiatul Jannah, M.HI
14. Syafi'atul Mir'ah Ma'shum, S.HI., M.H

Layout Editors

1. Pinastika Prajna Paramita, SH., MIL
2. Rio Era Deka, SE., MM
3. Lailatul Anikha, S. Pd

Reviewer

1. Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH., MS.
2. Prof.Dr. Yaqub Cikusin, M.Si
3. Prof. Drs. Mohammad Mas'ud Said, MM.,Ph.D
4. Dr. Suratman, SH., M.Hum
5. Dr. Drs. H Abdul Wahid, SH., M.Ag
6. Dr. H. Moh. Muhibbin, SH., M.Hum
7. Dr. Sunardi, SH., MH
8. Dr. H. Slamet Muchsin, M.Si
9. Dr. Hayat, S.AP.,M.SI
10. Dr. Arfan Kaimuddin, SH., MH
11. Dr. Nofi Sri Utami, S. Pd., SH., MH
12. Drs. H. Anwar Sa'dullah, M.Pd.I
13. Umar Said Sugiharto, SH., MS
14. Khoirul Asfiyak, M.H.I



Dr. H. Suratman, SH., M.Hum
NPP. 1900200005

DAFTAR ISI

	Halaman
PERLAKUAN PAJAK PERTAMBAHAN NILAI PADA BARANG HASIL PERTAMBANGAN ATAU PENGEBORAN PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA	1
Nafis Dwi Kartiko	
PERAN NEGARA DALAM PEMENUHAN HAK KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN MASYARAKAT ADAT	14
Sholahuddin Al-Fatih, Zaka Firma Aditya	
PENERBITAN SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH AKIBAT PERALIHAN YANG CACAT HUKUM DI INDONESIA	28
Siva Anggraeni, Alandino Kikiesanto, Muaddib Ahmad Asrori	
TANTANGAN NOTARIS SEBAGAI PEJABAT UMUM DI ERA REVOLUSI INDUSTRI 4.0 DAN PANDEMI COVID 19	43
Benny K. Heriawanto	
IDEALISME RELASI SUAMI ISTRI PADA ERA <i>NEW NORMAL</i> DALAM PERSPEKTIF HUKUM AL-QUR'AN	54
Abd. Rozaq, Ulil Fauziyah	
PENTINGNYA <i>EVIDENCE BASED POLICY MAKING</i> DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN PUBLIK DI ERA PANDEMI	69
Abdul Basid Fuadi, Zaka Firma Aditya, dan Rizkisyabana Yulistiyaputri	
KONSEP <i>AHLUL HALLI WAL AQDI</i> DI TENGAH-TENGAH MUKTAMAR NU ..	82
Khoiron	
PENANGANAN AKSI UNRAS DALAM PERSPEKTIF HAM MENURUT SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA	93
Hisbul Luthfi Ashsyarofi	
PENYELESAIAN HUKUM TERHADAP SERTIPIKAT SERTIPIKAT GANDA.....	106
Surya Adi Priyo Nugroho, Novi Dyastuti Rusidik, Fitria Dewi Navisa	
ANALISIS TERHADAP PENERAPAN PRINSIP KEHATI-HATIAN NOTARIS UNTUK MENGHINDARI TINDAK PIDANA DALAM MELAKSANAKAN JABATANNYA	118
Triastarina Pratama Putri, Rizky Amalia, Fitria Dewi Navisa	
PENDIDIKAN HUKUM INDONESIA BERBASIS <i>THEISTIC LEGAL REALISME</i> (Sebuah pilihan Pendidikan Hukum berbasis Independensi Hakim dengan ber-Ketuhanan Yang Maha Esa)	132

Nofi Sri Utami

KAJIAN YURIDIS TERHADAP AKTA AUTENTIK YANG SENGAJA
DIPALSUKAN OLEH PIHAK LAIN DENGAN MEMAKAI NAMA NOTARIS 146

Novi Dyastuti Rusidik

TINDAK PIDANA PENIPUAN DAN PENGGELAPAN DI NOTARIS DEVI
CHRISNAWATI S.H DI SURABAYA 156

Sandi Maheswara

KEBIJAKAN HUKUM PIDANA SEBAGAI PENANGGULANGAN
KEJAHATAN TERHADAP PEREMPUAN (Pendekatan Pembaharuan Hukum
Pidana) 169

Kuswardani

SANKSI HUKUM PELANGGARAN KODE ETIK NOTARIS TERHADAP
PERILAKU DAN PELAKSANAAN JABATAN NOTARIS (Studi Kasus Putusan
Mahkamah Agung Putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya Nomor
142/Pdt.G/2019/Pn Plk) 179

Peris Sulianto, Pretty Oktavina, Fitria Dewi Navisa

PRINSIP KEHATI-HATIAN NOTARIS MEMBUAT AKTA DAN AKIBAT
NOTARIS TERINDIKASI TINDAK PIDANA DALAM AKTA OTENTIK
(*Principle Of caution Notary's to Crime Related Authentic Deeds*) 191

Ririh Moestajab, Muhammad Bayanullah, Fitria Dewi Navisa

ANALISIS YURIDIS NOTARIS TERHADAP PEMBUATAN AKTA DI LUAR
WILAYAH JABATAN 207

Iva Qohari, Neni Yunia, Fitria Dewi Navisa

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI NOTARIS DALAM MENJALANKAN
KEWAJIBAN RAHASIA JABATAN 222

Tri Andaru Wibowo, Rahmatul Hidayati

POTRET KOLABORASI AKTOR DALAM KEBIJAKAN PENUTUPAN
LOKALISASI DOLLY KOTA SURABAYA 237

Nurul Umi Ati

IMPLEMENTASI KEWAJIBAN DAN HAK INGKAR NOTARIS MENURUT
UNDANG-UNDANG JABATAN NOTARIS 250

Tri Andaru Wibowo, Agil Fakilaturahman, Fitria Dewi Navisa

PERTANGGUNGJAWABAN NOTARIS YANG CUTI TANPA IZIN DAN
TIDAK MEMILIKI NOTARIS PENGGANTI 263

Yunita Midia Wahyuana, Yasmina Kusuma Cahyanti, Fitria Dewi Navisa	
PELAKSANAAN PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN DENGAN OBJEK TANAH YANG BELUM BERSERTIFIKAT	272
Laily Eka Trisdianti, Fitria Dewi Navisa	
PENYIMPANAN PROTOKOL NOTARIS DALAM PENGEMBANGAN DAN KEMAJUAN TEKNOLOGI INFORMASI	281
Resa Eka Nur Fitria Sari, Siska Dwi Novitasari, Fitria Dewi Navisa	
HAK, TANGGUNG JAWAB, DAN PENYELESAIAN HUKUM TERHADAP TINDAKAN NOTARIS PENGGANTI	294
Reni Puspita Dewi, Choirun Ni'matus Sa'diyah, Fitria Dewi Navisa	
PRINSIP <i>EQUALITY PROTECTION</i> DALAM MEWUJUDKAN KEADILAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG SAHAM MINORITAS	302
Ahmad Syaifudin, Elisatin Ernawati	
PERKEMBANGAN JENIS DAN TATA URUTAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA	313
Irsyaf Marsal	
HUKUM SEBAGAI SARANA KEBIJAKAN PUBLIK	328
Suratman	
PERLINDUNGAN HUKUM BAGI MASYARAKAT YANG MENOLAK VAKSINASI COVID-19 DITINJAU DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA ..	345
M. Fahrudin Andriyansyah	
PENAWARAN JASA NOTARIS KEPADA BADAN HUKUM SEBAGAI BENTUK PELANGGARAN KODE ETIK NOTARIS DI KABUPATEN PASURUAN	359
Siti Zulaicha Ayu Sekarsari, Daril Akhmad, Fitria Dewi Navisa	
POTENSI PENYELESAIAN SENGKETA MELALUI JALUR <i>ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION</i> (ADR) DALAM MASYARAKAT MAJEMUK: KONTEKS INDONESIA	368
Ahmad Bastomi	
KETERWAKILAN KELOMPOK DISABILITAS DALAM PEMILIHAN UMUM DITINJAU DARI PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA	378
Yandri Radhi Anadi, Lina Alfiana	
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK DI PEMERINTAH DAERAH	388

Sunariyanto

ANALISIS YURIDIS PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 74 TAHUN 2008 PADA WILAYAH MAINLAND DI KOTA BATAM 397

Ampuan Situmenang, Rina Shahriyani Shahrullah, Winsherly Tan, Yandry M. Nasarany

PENATAAN ULANG SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA DALAM UUD NRI TAHUN 1945 412

Ahmad Siboy

TATA LAKSANA PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM SEBAGAI KONSTRUKSI HAK MENGUASAI NEGARA 430

Diyana Isnaeni

SISTEM PEMIDANAAN TERHADAP PELAKU KEJAHATAN TERORISME LINTAS NEGARA 442

Faisol

MAKNA ASAS KEPENTINGAN (*INSURABLE INTEREST*) DALAM PERJANJIAN ASURANSI SEBAGAI TUJUAN HUKUM..... 453

Fitria Dewi Navisa

ADANYA DEWAN PENGAWAS DAN DAMPAK TERHADAP KINERJA KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI 468

Mohammad Fahmi Amrullah

STRATEGI KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM SISTEM PENDIDIKAN DI ERA PANDEMI COVID-19 477

Misranto, Habib Zainal Abidin Bilfaqih

AMDAL SEBAGAI INSTRUMEN PENCEGAHAN TERHADAP BENCANA LINGKUNGAN 490

Abdul Rokhim

RUILSLAG SEBAGAI UPAYA MEMINIMALISIR BERKURANGNYA LAHAN PERTANIAN AKIBAT PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI INDONESIA 506

Isdiyana Kusuma Ayu, Riswandha Imawan

**PERLAKUAN PAJAK PERTAMBAHAN NILAI PADA BARANG HASIL
PERTAMBANGAN ATAU PENGEBORAN PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA
KERJA**

Nafis Dwi Kartiko

Universitas Bina Nusantara

Jl. Raya Kebon Jeruk Nomor 27, Kec. Kebon Jeruk, Kota Jakarta Barat, Daerah Khusus
Ibukota Jakarta 11530

Email : nafisdwikartiko@gmail.com

ABSTRAK

Undang-Undang Cipta Kerja telah resmi diundangkan tanggal 2 November 2020. Salah satu klaster yang ada dalam Undang-Undang Cipta Kerja adalah klaster perpajakan. Dalam klaster perpajakan terdapat empat undang-undang yang diubah, salah satunya adalah Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai. Salah satu pokok perubahan dalam Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai tersebut adalah perubahan perlakuan perpajakan atas barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya. Berdasarkan hasil pembahasan, hal yang baru dalam Undang-Undang Cipta Kerja adalah tidak dimasukkannya lagi hasil pertambangan batubara sebagai barang yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai. Hal ini mengandung konsekuensi bahwa hasil pertambangan batubara merupakan Barang Kena Pajak. Setelah berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja ternyata masih memungkinkan terjadinya sengketa terkait cakupan barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya. Sehingga Direktorat Jenderal Pajak perlu memberikan kepastian hukum terkait cakupan barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya tersebut.

Kata kunci : Pajak Pertambahan Nilai, Hasil Pertambangan, Hasil Pengeboran.

PENDAHULUAN

Terhitung sejak 2 November 2020 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Undang-Undang Cipta Kerja) resmi mulai berlaku. Dalam Bagian Penjelasan Undang-Undang Cipta Kerja disebutkan bahwa undang-undang ini merupakan salah satu bentuk kebijakan dan langkah strategis pemerintah dalam penciptaan lapangan kerja serta memberikan dukungan terhadap kemudahan berusaha. Tujuannya tidak lain dalam rangka memenuhi hak atas penghidupan yang layak sesuai dengan amanat dalam Bagian Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Undang-Undang Cipta Kerja terdiri atas beberapa klaster. Salah satu klaster yang ada dalam Undang-Undang Cipta Kerja adalah klaster perpajakan. Dalam klaster perpajakan setidaknya terdapat empat undang-undang yang mengalami perubahan, antara lain Undang-Undang Pajak Penghasilan, Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai, Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, dan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Menurut Darussalam terdapat empat arti positif terkait keberadaan klaster

¹ Bagian Penjelasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

perpajakan dalam Undang-Undang Cipta Kerja.² Pertama, dimasukkannya klaster perpajakan dalam Undang-Undang Cipta Kerja merupakan langkah strategis dan antisipatif dari pemerintah Indonesia di tengah tekanan ekonomi akibat pandemi *Coronavirus disease* 2019 (COVID-19). Kedua, perbaikan pada sektor perpajakan merupakan bagian yang tidak terpisahkan untuk menciptakan iklim usaha yang mendorong penciptaan lapangan kerja. Ketiga, kebijakan ini selaras dengan Rencana Strategis Kementerian Keuangan yang tertuang dalam Peraturan Kementerian Keuangan Nomor 77/PMK.01/2020 dan Rencana Strategis Direktorat Jenderal Pajak (DJP) 2020-2024 sesuai dengan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor: KEP-389/PJ/2020, khususnya mengenai pengelolaan fiskal yang sehat dan berkelanjutan. Keempat, aspek perpajakan yang ada dalam Undang-Undang Cipta Kerja pada prinsipnya sejalan dengan asas dari Undang-Undang Cipta Kerja itu sendiri, yaitu *ease of doing business* (kemudahan berusaha) dan *legal certainty* (kepastian hukum).³

Salah satu pokok perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai) dalam Undang-Undang Cipta Kerja adalah ketentuan terkait barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya. Perubahan ini memiliki dampak yang signifikan bagi dunia usaha yang terdampak, sehingga hal ini mendorong penulis untuk membahas lebih lanjut dampak tersebut dari aspek perpajakan khususnya Pajak Pertambahan Nilai.

PEMBAHASAN

Fungsi Pajak

Pajak tidak hanya dapat diposisikan sebagai sumber penerimaan negara, akan tetapi dapat dijadikan sebagai instrumen regulasi dalam mendukung dan menciptakan kondisi pembangunan ekonomi nasional yang semakin kondusif, serta sebagai instrumen redistribusi terhadap sumber daya ekonomi masyarakat. Menurut Agus Surono terdapat tiga fungsi pajak dalam pembangunan ekonomi nasional, yaitu: fungsi *budgeter*, fungsi regulasi, dan redistribusi. Fungsi *budgeter* dapat diartikan sebagai fungsi pajak yang pada hakekatnya sebagai sumber penerimaan negara. Sedangkan fungsi regulasi dalam pembangunan ekonomi nasional dapat ditafsirkan bahwa pajak memegang fungsi sebagai instrumen

² Darussalam. (2020, Oktober, 06). Makna Positif Klaster Perpajakan dalam UU Cipta Kerja. Diakses pada Desember, 02, 2020. Dari ddtcnews: https://news.ddtc.co.id/makna-positif-klaster-perpajakan-dalam-uu-cipta-kerja-24505?page_y=0

³ *Ibid.*

pendorong dan perangsang investasi. Selain dua fungsi sebelumnya, pajak juga memiliki fungsi redistribusi. Yang dimaksudkan dengan fungsi redistribusi adalah dana yang dihimpun dari masyarakat, disalurkan kembali kepada masyarakat dalam bentuk lain demi terwujudnya keadilan sosial.⁴

Sejalan dengan tiga fungsi menurut Agus Surono, Susi Zulvina menambahkan satu fungsi lagi yaitu fungsi demokrasi. Menurut Susi Zulvina fungsi demokrasi dimaknai sebagai suatu fungsi yang merupakan salah satu penjelmaan atau wujud sistem gotong royong dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan demi kemaslahatan manusia. Dapat disimpulkan bahwa pajak memiliki 4 fungsi, yaitu fungsi budgeter, fungsi regulasi, fungsi redistribusi, dan fungsi demokrasi.⁵

Pajak Pertambahan Nilai

Menurut Ben Terra, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) merupakan bentuk pemajakan atas konsumsi barang dan jasa yang bersifat umum, yang dikenakan pada setiap mata rantai jalur produksi dan distribusi.⁶ Selanjutnya Alan A. Tait mendefinisikan arti nilai tambah (*value added*) sebagai nilai yang ditambahkan oleh seorang produsen baik industri manufaktur, distributor, maupun agen periklanan ke bahan mentah atau pembeliannya (selain tenaga kerja) sebelum menjual produk atau jasanya. Nilai tambah juga dapat dilihat dari dua sisi yaitu sisi aditif (upah dan keuntungan) atau dari sisi subtraktif (*output* dikurangi *input*). Jika dituliskan dalam sebuah persamaan, maka *Value Added* dapat ditentukan menggunakan persamaan berikut.⁷

$$\text{Value added} = \text{wages} + \text{profits} = \text{output} - \text{input}.$$

Berdasarkan persamaan di atas, Alan A. Tait memberikan empat bentuk penghitungan PPN (dengan asumsi bahwa tarif pajak untuk pengenaan PPN adalah t) sebagai berikut.⁸

1. *the additive-direct/accounts method*

$$t (\text{wages} + \text{profits})$$

2. *The additive-indirect method*

$$t (\text{wages}) + t (\text{profits})$$

⁴ Agus Surono, (2013), *Sengketa Pajak Sebagai Upaya Penerimaan Negara*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia. Hlm. 77-88.

⁵ Susi Zulvina, (2011), *Bahan Ajar Pengantar Hukum Pajak*, Tangerang Selatan: Sekolah Tinggi Akuntansi Negara. Hlm. 24.

⁶ Darussalam, Septriadi, D., & Dhora, K. A, (2018), *Konsep dan Studi Komparasi Pajak Pertambahan Nilai (PPN)*, Jakarta: Penerbit DDTC. Hlm. 1.

⁷ Alan A. Tait, (1988), *Value Added Tax: International Practice and Problems*, ____: International Monetary Fund. Hlm. 4.

⁸ *Ibid.*

3. *The Subtractive-Direct method*

$$t (\text{output} - \text{input})$$

4. *The Subtractive-indirect (the invoice or credit) method*

$$t (\text{output}) - t (\text{input})$$

Peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang Pajak Pertambahan Nilai sendiri didasarkan pada Undang Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah, yang berlaku sejak tanggal 1 April 1985. Peraturan ini telah mengalami beberapa kali perubahan, yaitu:

1. Perubahan pertama dengan Undang Undang Nomor 11 Tahun 1994 berlaku sejak 1 Januari 1995.
2. Perubahan kedua dengan Undang Undang Nomor 18 Tahun 2000 berlaku sejak 1 Januari 2001.
3. Perubahan ketiga dengan Undang Undang Nomor 42 Tahun 2009 berlaku sejak 1 April 2010.

Meskipun mengalami perubahan beberapa kali, dalam Ketentuan Penutup Pasal 20 menyebutkan bahwa “Undang-undang ini dapat disebut Undang-undang Pajak Pertambahan Nilai 1984”.

Legal Karakter Pajak Pertambahan Nilai

Untuk memahami Pajak Pertambahan Nilai khususnya PPN Indonesia, maka perlu dipahami legal karakter PPN Indonesia yang dapat dirinci dan diuraikan sebagai berikut:⁹

a. Pajak Tidak Langsung

Pajak tidak langsung mengandung arti bahwa antara penanggungjawab pajak dan destinataris (pemikul beban) pajak merupakan pihak yang berbeda. Pemikul beban PPN yang dimaksud dalam UU adalah konsumen barang/jasa namun pengusaha sebagai penjual berkewajiban untuk membayar PPN dan melaporkannya kepada Pemerintah/negara.

b. Pajak Objektif

Legal karakter PPN sebagai pajak objektif mengandung arti bahwa timbulnya kewajiban pajak ditentukan oleh peristiwa atau perbuatan hukum yang dapat dikenakan pajak atau biasa disebut dengan objek pajak, bukan pada kondisi subjektif subjek pajak.

⁹ Untung Sukardji, (2009), *Modul Pajak Pertambahan Nilai Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah*, Jakarta: Pusdiklat Pajak. Hlm. 3-11.

c. *Multi Stage Levy* namun Non Kumulatif.

Multi stage levy tax dapat dimaknai bahwa PPN dikenakan pada setiap mata rantai jalur produksi maupun jalur distribusi. Penyerahan barang dari tingkat pabrikan (*manufacturer*) kemudian ditingkat pedagang besar (*wholesaler*) sampai dengan tingkat pedagang pengecer (*retailer*) akan dikenakan PPN. Meskipun PPN dikenakan pada setiap mata rantai jalur produksi dan distribusi, PPN tidak menimbulkan dampak yang kumulatif (non kumulatif).

d. Menggunakan Metode Perhitungan *Indirect Subtraction Method*

Indirect Subtraction Method atau yang sering disebut *Invoice-Based Credit* atau *Credit Method* merupakan metode yang paling umum digunakan dalam menghitung PPN di beberapa negara termasuk Indonesia. Dengan metode ini, pengusaha pada setiap tingkat produksi sampai dengan distribusi mengenakan PPN atas penjualannya kepada konsumen (*the VAT on its output*), mengkreditkan PPN yang telah dibayar pada waktu pembelian (*the VAT on its input*) dan membayar pajak ke Kas Negara.

e. PPN Merupakan Pajak atas Konsumsi Umum Dalam Negeri

Konsekuensi atas karakter ini adalah PPN hanya dikenakan atas konsumsi barang/jasa di dalam negeri. Oleh karena itu barang yang diimpor dari luar negeri dikenakan pajak yang sama karena akan dikonsumsi di dalam negeri. Pada sisi yang lain barang yang diekspor tidak dikenakan PPN di dalam negeri karena akan dikonsumsi di luar negeri.

f. PPN Tipe Konsumsi (*Consumption Type VAT*)

Dalam *consumption type value-added tax* semua perolehan yang digunakan oleh pengusaha untuk memproduksi barang dan jasa termasuk pembelian barang modal dapat dikurangkan dari penghitungan nilai tambah. Sehingga dasar pengenaan pajak hanya terbatas pada pembelian untuk keperluan konsumsi. Tidak akan terjadi pengenaan pajak lebih dari satu kali terhadap barang modal, karena pembelian barang modal dikeluarkan dari dasar pengenaan pajak. Hal yang demikian memberikan arti bahwa PPN memiliki sifat yang netral terhadap pola produksi. Pengusaha bebas memilih untuk menggunakan sistem produksi padat modal atau padat karya, PPN tidak akan ikut menentukan.

Fasilitas Pajak Pertambahan Nilai

Fasilitas PPN secara yuridis diatur dalam pasal 16B UU PPN 1984. Dalam ketentuan tersebut diatur bahwa PPN yang terutang dapat tidak dipungut sebagian atau seluruhnya atau dibebaskan dari pengenaan pajak, baik untuk sementara waktu maupun selamanya, untuk:

- a. kegiatan di kawasan tertentu atau tempat tertentu di dalam Daerah Pabean;
- b. penyerahan Barang Kena Pajak tertentu atau penyerahan Jasa Kena Pajak tertentu;
- c. impor Barang Kena Pajak tertentu;
- d. pemanfaatan Barang Kena Pajak Tidak Berwujud tertentu dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean; dan
- e. pemanfaatan Jasa Kena Pajak tertentu dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 16B ayat (2) menyatakan bahwa Pajak Masukan yang dibayar untuk perolehan Barang Kena Pajak dan/atau perolehan Jasa Kena Pajak yang atas penyerahannya tidak dipungut Pajak Pertambahan Nilai dapat dikreditkan. Sedangkan pada ayat (2) disebutkan bahwa Pajak Masukan yang dibayar untuk perolehan Barang Kena Pajak dan/atau perolehan Jasa Kena Pajak yang atas penyerahannya dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai tidak dapat dikreditkan.

Dalam perencanaan pajak atau *tax planning*, selain mengurangi tekanan dalam *cash flow*, pemanfaatan atas fasilitas perpajakan tersebut dapat memberikan dampak pada berkurangnya jumlah pajak yang harus dibayar oleh pembeli terhadap suatu barang/jasa, serta pemanfaatan atas fasilitas tersebut akan mendorong dari pihak penjual untuk menurunkan harga jual atas barang/jasanya secara proporsional sehingga dapat terjadi suatu keseimbangan pasar yang baru dan produk yang bersangkutan dengan dipicu dan efisiensi harga yang diperoleh. Memaksimalkan fasilitas tersebut akan mendorong pembentukan harga barang yang lebih murah di pasar sehingga dapat dijangkau oleh masyarakat luas. Keterjangkauan ini bermuara pada meningkatnya omset penjualan pihak penjual.¹⁰

Definisi Barang Hasil Pertambangan atau Hasil Pengeboran

Definisi Pertambangan sendiri secara yuridis dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang didefinisikan sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka, pengelolaan dan perusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan/atau pemurnian atau pengembangan dan/atau pemanfaatan, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.¹¹ Dengan demikian arti atau pengertian tambang dan pertambangan adalah suatu proses menggali cadangan bahan tambang yang berada dalam tanah secara sistematis dan terencana.¹²

¹⁰ Chairil Anwar Pohan, (2016), *Pedoman Lengkap Pajak Pertambahan Nilai*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 453-454.

¹¹ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

¹² Putusan Mahkamah Agung Nomor 2164/B/PK/PJK/2017

Perkembangan Perlakuan UU PPN 1984 terhadap Barang Hasil Pertambangan dan Hasil Pengeboran

Berikut adalah pengaturan tentang barang hasil pertambangan dan pengeboran, yang diambil langsung dari sumbernya dari masa ke masa.

- a. Undang Undang No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah
Tidak diatur dalam undang-undang.
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 1994 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah.

Dalam masa ini, penetapan jenis barang yang tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai melalui Peraturan Pemerintah. Akan tetapi memori penjelasan Pasal 4A menyebutkan kelompok-kelompok barang yang menjadi dasar penetapan tersebut. Salah satunya adalah barang hasil pertambangan dan pengeboran, yang diambil langsung dari sumbernya, seperti *crude oil* dan garam.

- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah

Barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya diatur dalam Pasal 4A ayat (2) huruf a. Yang dimaksud dengan barang hasil pertambangan dan hasil dan pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya dalam undang-undang ini seperti minyak mentah (*crude oil*), gas bumi, pasir dan kerikil, bijih besi, bijih timah, dan bijih emas. Lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 144 Tahun 2000 tentang Jenis Barang dan Jasa Yang Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai, ditambahkan barang hasil pertambangan dan hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya yang tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai yaitu panas bumi, batubara sebelum diproses menjadi briket batubara, bijih tembaga, bijih nikel, bijih perak serta bijih bauksit.

- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah

Barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya diatur dalam Pasal 4A ayat (2) huruf a. Dalam memori penjelasan dijabarkan

lebih lanjut tentang cakupan barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya meliputi:

1. minyak mentah (*crude oil*);
2. gas bumi, tidak termasuk gas bumi seperti elpiji yang siap dikonsumsi langsung oleh masyarakat;
3. panas bumi;
4. asbes, batu tulis, batu setengah permata, batu kapur, batu apung, batu permata, bentonit, dolomit, felspar (*feldspar*), garam batu (*halite*), grafit, granit/andesit, gips, kalsit, kaolin, leusit, magnesit, mika, marmer, nitrat, opsidien, oker, pasir dan kerikil, pasir kuarsa, perlit, fosfat (*phospat*), talk, tanah serap (*fullers earth*), tanah diatome, tanah liat, tawas (*alum*), tras, yarosif, zeolit, basal, dan trakkit;
5. batubara sebelum diproses menjadi briket batubara; dan
6. bijih besi, bijih timah, bijih emas, bijih tembaga, bijih nikel, bijih perak, serta bijih bauksit.

Cakupan gas bumi yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 252/PMK.011/2012 tentang Gas Bumi yang Termasuk dalam Jenis Barang yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai, yang meliputi gas bumi yang dialirkan melalui pipa, *Liquified Natural Gas* (LNG), dan *Compressed Natural Gas* (CNG).¹³ *Liquified Petroleum Gas* (LPG) dalam tabung yang siap dikonsumsi masyarakat tidak termasuk dalam cakupan gas bumi yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai, sehingga LPG termasuk dalam jenis barang yang dikenakan Pajak Pertambahan Nilai.¹⁴

- e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Perubahan pengaturan barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya dalam Undang-Undang Cipta Kerja diatur dalam Pasal 112 yang memberikan pengecualian terhadap hasil pertambangan batu bara sebagai barang yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai. Hal ini artinya memori penjelasan dalam UU PPN 1984 yang menyatakan bahwa batubara sebelum diproses menjadi briket batubara merupakan bukan objek pajak menjadi tidak berlaku. Konsekuensi dari pengaturan baru dalam Undang-Undang Cipta Kerja ini adalah semua hasil dari pertambangan batubara menjadi objek Pajak Pertambahan Nilai.

¹³ Pasal 1 ayat (2) PMK Nomor 252/PMK.011/2012.

¹⁴ Pasal 2 PMK Nomor 252/PMK.011/2012

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Cipta Kerja, istilah “diproses” pada kalimat “batubara sebelum diproses menjadi briket batubara” dalam memori penjelasan Pasal 4A ayat (2) seharusnya tidak digunakan lagi karena untuk menentukan suatu barang BKP, tidak dipersyaratkan barang dimaksud adalah hasil pabrikasi dalam Pasal 1 angka 3 UU PPN 1984.¹⁵ Pasca diberlakukannya Undang-Undang Cipta Kerja, keseluruhan barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya tidak terdapat lagi istilah yang merujuk pada hasil pabrikasi, sehingga hal ini telah selaras sebagaimana Pasal 1 angka 3 UU PPN 1984.

Perlakuan Batubara Sebagai Objek Pajak Pertambahan Nilai Setelah Undang-Undang Cipta Kerja Berlaku

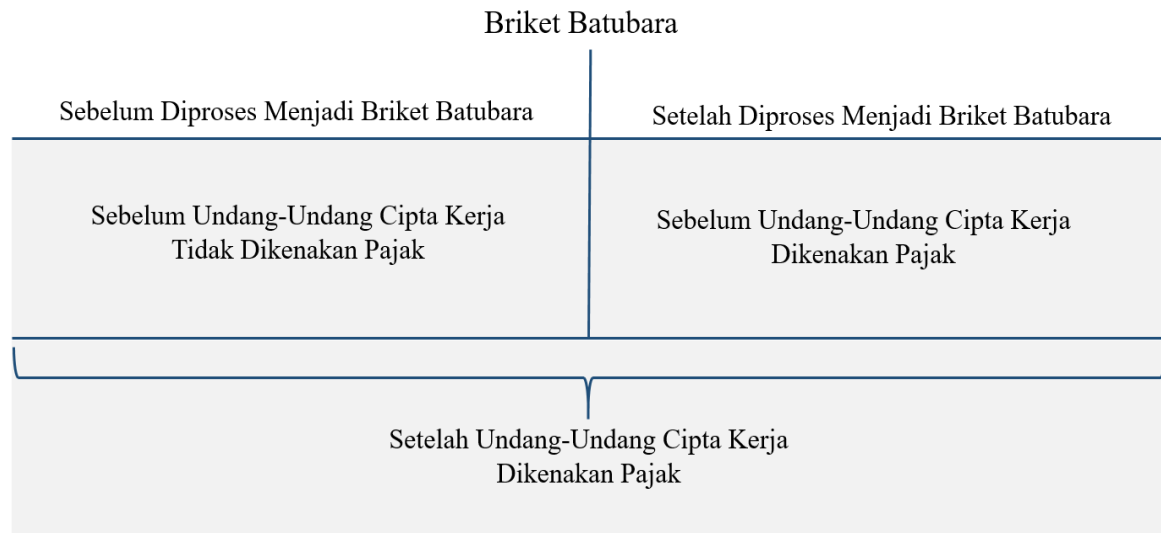
Selama ini perlakuan Pajak Pertambahan Nilai terhadap batubara cukup banyak menimbulkan sengketa. Sengketa yang terjadi disebabkan karena perbedaan penafsiran antara Wajib Pajak dan Fiskus terkait status batubara apakah Barang Kena Pajak atau bukan. Selain itu dalam penelitiannya Budi Harsono menyatakan bahwa sengketa ini terjadi karena terdapat perbedaan penafsiran terhadap perlakuan Pajak Pertambahan Nilai atas peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan mineral dan batubara yang merumuskan secara teknis jenis dan proses kedudukan batu bara lalu dikaitkan dengan interpretasi batu bara menurut Undang-undang Pajak Pertambahan Nilai.¹⁶

Perubahan perlakuan hasil pertambangan batubara sebagai barang yang dikenai Pajak Pertambahan Nilai akan membawa dampak yang signifikan bagi dunia usaha pertambangan. Apabila selama ini suatu perusahaan menyerahkan hasil pertambangan batubara yang belum diproses menjadi briket batubara tidak perlu untuk dikukuhkan menjadi Pengusaha Kena Pajak (PKP), maka setelah Undang-Undang Cipta Kerja berlaku mereka wajib mengukuhkan diri sebagai PKP apabila telah memenuhi batasan peredaran bruto dan/atau penerimaan brutonya tertentu.

Gambar 1. Perubahan Pengaturan terkait Batu Bara

¹⁵ Untung Sukardji, (2015), *Pajak Pertambahan Nilai Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah*, Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm. 77.

¹⁶ Budi Harsono, (2018, 11, 09), Tinjauan Sengketa Atas Batu Bara Sebagai Barang Kena Pajak Atau Non Barang Kena Pajak, *Jurnal BPPK*, Vol. ____, No. ____. Hlm. 265.



Dalam PMK Nomor 197/PMK.03/2013 Pengusaha wajib melaporkan usahanya untuk dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak, apabila sampai dengan suatu bulan dalam tahun buku jumlah peredaran bruto dan/atau penerimaan brutonya melebihi Rp. 4.800.000.000,00 (empat miliar delapan ratus juta rupiah).¹⁷ Kewajiban melaporkan usaha untuk dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak dilakukan paling lama akhir bulan berikutnya setelah bulan saat jumlah peredaran bruto dan/atau penerimaan brutonya melebihi Rp. 4.800.000.000,00 (empat miliar delapan ratus juta rupiah).¹⁸ Sehingga seluruh pengusaha yang menyerahkan hasil pertambangan batubara wajib mengukuhkan diri menjadi Pengusaha Kena Pajak apabila sampai dengan suatu bulan dalam tahun buku jumlah peredaran bruto dan/atau penerimaan brutonya melebihi Rp. 4.800.000.000,00.

Sengketa Pajak atas Barang Hasil Produksi Pertambangan atau Hasil Aktivitas Pengeboran Setelah Undang-Undang Cipta Kerja Berlaku

Sebelum Undang-Undang Cipta Kerja berlaku sudah terdapat sengketa pajak terkait barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya, misalnya saja perkara dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 2164/B/PK/PJK/2017. Putusan tersebut memutus perkara terkait status *Mangaan* sebagai jenis barang hasil pertambangan yang dikenai PPN atau tidak. Pemohon Peninjauan Kembali dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak menganggap bahwa *Mangaan* termasuk dalam Barang Kena Pajak sehingga harus dikenakan Pajak Pertambahan Nilai. Hal ini didasarkan pada argumen bahwa *Mangaan* tidak terdapat dalam ruang lingkup memori menjelaskan Pasal 4A Ayat (2) UU PPN 1984. Sedangkan Wajib Pajak menganggap bahwa *Mangaan* termasuk dalam ruang

¹⁷ Pasal 4 Ayat (1) PMK Nomor 197/PMK.03/2013.

¹⁸ Pasal 4 Ayat (2) PMK Nomor 197/PMK.03/2013.

lingkup barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya meskipun tidak terdapat dalam memori penjelasan Pasal 4A Ayat (2) UU PPN 1984.

Majelis Hakim pada akhirnya memutuskan bahwa *Mangaan* merupakan salah satu jenis barang hasil pertambangan dalam kelompok mineral logam yang diambil langsung dari sumbernya, sehingga pendapat Wajib Pajak yang menganggap *Mangaan* sebagai bukan objek PPN adalah sudah benar. Sengketa serupa kemungkinan masih dapat terjadi meskipun Undang-Undang Cipta Kerja telah berlaku. Hal ini dikarenakan masih terdapat kemungkinan cakupan dalam memori penjelasan Undang-Undang Cipta Kerja terkait barang hasil produksi pertambangan atau hasil aktivitas pengeboran tidak seluruhnya mengakomodir cakupan barang hasil pertambangan atau pengeboran dalam dunia usaha. Sehingga Direktorat Jenderal Pajak harus merespons kepentingan ini untuk memberikan kepastian hukum bagi pengusaha.

KESIMPULAN

Setelah Undang-Undang Cipta Kerja resmi berlaku terdapat perubahan pengaturan dalam hal penyerahan hasil pertambangan batubara yang tidak lagi digolongkan sebagai barang yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai. Konsekuensinya adalah barang hasil pertambangan batubara menjadi Barang Kena Pajak yang harus dipungut Pajak Pertambahan Nilai. Pengusaha yang menyerahkan hasil pertambangan batubara sebelum diproses menjadi briket batubara sebelum Undang-Undang Cipta Kerja berlaku, maka harus dikukuhkan menjadi Pengusaha Kena Pajak sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 197/PMK.03/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 68/PMK.03/2010 tentang Batasan Pengusaha Kecil Pajak Pertambahan Nilai. Sengketa pajak atas Pasal 4A ayat (2) UU PPN 1984 setelah Undang-Undang Cipta Kerja berlaku masih dapat terjadi mengingat cakupan dalam memori penjelasan Pasal 4A Ayat (2) UU PPN 1984 yang limitatif.

SARAN

Direktorat Jenderal Pajak harus memberikan kepastian hukum terkait cakupan barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya dalam Pasal 4A Ayat (2) UU PPN 1984. Penulis merekomendasikan agar pengaturan terkait hal ini tidaklah limitatif. Apabila cakupan atas barang hasil produksi pertambangan dan hasil dari aktivitas pengeboran ini bersifat limitatif, maka masih terdapat kemungkinan sengketa pajak yang akan terjadi sebagaimana tahun-tahun sebelumnya, serta dapat menimbulkan

ketidakadilan dalam berusaha sesama pengusaha bidang pertambangan. Atas perubahan status hasil pertambangan batubara yang tidak lagi menjadi barang yang tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai, maka Direktorat Jenderal Pajak perlu melakukan langkah strategis terkait hal ini. Status hasil pertambangan batubara yang tidak lagi menjadi barang yang tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai tersebut membawa konsekuensi bahwa pengusaha yang sebelumnya belum dikukuhkan menjadi Pengusaha Kena Pajak, maka setelah Undang-Undang Cipta Kerja berlaku harus dikukuhkan menjadi Pengusaha Kena Pajak sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 197/PMK.03/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 68/PMK.03/2010 tentang Batasan Pengusaha Kecil Pajak Pertambahan Nilai.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Darussalam, Septriadi, D., & Dhora, K. A, 2018, *Konsep dan Studi Komparasi Pajak Pertambahan Nilai (PPN)*. Jakarta: Penerbit DDTTC.
- Kurniawan, Anang Mury, 2014. *Modul PPN dan PPnBM*. Jakarta: Badan Pendidikan Dan Pelatihan Keuangan.
- Pohan, Chairil Anwar, 2016. *Pedoman Lengkap Pajak Pertambahan Nilai*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Surono, Agus, 2013. *Sengketa Pajak Sebagai Upaya Penerimaan Negara*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia.
- Sukardji, Untung, 2009. *Modul Pajak Pertambahan Nilai Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah*. Jakarta: Pusdiklat Pajak.
- Sukardji, Untung, 2015. *Pajak Pertambahan Nilai Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tait, A. A, 1988. *Value added tax: International practice and problems*. International Monetary Fund.
- Zulvina, Susi, 2011. *Bahan Ajar Pengantar Hukum Pajak*. Tangerang Selatan: Sekolah Tinggi Akuntansi Negara.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 1994 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2000 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 144 Tahun 2000 tentang Jenis Barang dan Jasa Yang Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 252/PMK.011/2012 tentang Gas Bumi yang Termasuk dalam Jenis Barang yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 197/PMK.03/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 68/PMK.03/2010 tentang Batasan Pengusaha Kecil Pajak Pertambahan Nilai.

Putusan

Putusan Mahkamah Aagung Nomor 2164/B/PK/PJK/2017

Jurnal

Harsono, Budi. 2018, 11, 09. Tinjauan Sengketa Atas Batu Bara Sebagai Barang Kena Pajak Atau Non Barang Kena Pajak. *Jurnal BPPK*. Vol. ____, No. ____.

Internet

Darussalam. 2020, 10, 06. *Makna Positif Klaster Perpajakan dalam UU Cipta Kerja*. Diakses pada Desember, 02, 2020. Dari ddtcnews: https://news.ddtc.co.id/makna-positif-klaster-perpajakan-dalam-uu-cipta-kerja-24505?page_y=0

**PERAN NEGARA DALAM PEMENUHAN HAK KEBEBASAN BERAGAMA DAN
BERKEYAKINAN MASYARAKAT ADAT**

Sholahuddin Al-Fatih

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang
Jl. Raya Tlogomas No.246 Malang, Jawa Timur
Phone: +62 341 464 318 (Hunting) Fax: +62 341 460 435
Email: sholahuddin.alfath@gmail.com

Zaka Firma Aditya

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat No.6. Jakarta Pusat 10110 Fax: 021-3520177.
Email: zaka.firma@mkri.id

ABSTRAK

Kebebasan beragama dan berkeyakinan adalah hak konstitusional setiap warga negara yang tidak dapat dikurangi dan telah dijamin dalam konstitusi dan undang-undang dan kovenan internasional. Namun pada kenyataannya, banyak undang-undang justru memberi pembatasan yang menyebabkan terjadi ambiguitas dalam pemenuhan hak beragama dan berkeyakinan. Terlebih lagi, pemerintah mengatur adanya “agama resmi” dan “agama non resmi” dalam setiap pembuatan kebijakan, menyebabkan pemeluk minoritas agama dan keyakinan hanya dianggap sebagai warisan kebudayaan yang harus dilestarikan. Meskipun secara historis agama keyakinan yang dianut oleh masyarakat adat jauh lebih dulu ada daripada agama resmi yang diakui oleh pemerintah. Pemerintah juga cenderung diskriminatif dalam memberikan fasilitas terhadap pemeluk agama dalam menjalankan aktivitas agamanya, dimana hanya agama resmi yang diberikan fasilitas secara resmi. Artikel ini membahas bagaimana negara memberikan jaminan perlindungan terhadap agama dan kepercayaan masyarakat adat di Indonesia.

Kata Kunci: Hak Konstitusional, Agama, Keyakinan, Masyarakat Adat

PENDAHULUAN

Kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan salah satu kebebasan yang dijamin secara penuh dalam konstitusi Indonesia. Pasal 28E ayat (1) dan (2) UUD 1945 secara khusus menegaskan hak dasar dalam kebebasan memeluk agama dan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing.¹ Ketentuan ini kemudian diatur kembali secara konstitusional dalam ketentuan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”, sedangkan dalam ayat (2) ditegaskan kembali bahwa; “negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Konsekuensi adanya jaminan di dalam konstitusi, menjadikan hak setiap warga negara untuk menjalankan ajaran agama, keyakinan maupun ritual peribadatan telah menjadi hak

¹ Ria Asmi Carsi, 2013. Inkonsistensi Perlindungan Hukum Bagi Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, *Jurnal Keadilan Sosial*, Vol. __, No. __, Edisi III, Hlm. 39-40.

konstitusional. Sebagai hak konstitusional, negara memiliki kewajiban untuk menjamin, melindungi, dan memenuhi hak tersebut, untuk terwujudnya harmoni, perdamaian, dan kerukunan dalam bingkai kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.²

Sebagai negara yang majemuk, agama dan kepercayaan yang dianut oleh masyarakat Indonesia seharusnya sudah cukup membuktikan bahwa masyarakat yang beraneka ragam tersebut telah mampu hidup berdampingan dalam perbedaan sejak ratusan tahun lamanya. Sayangnya, dalam kenyataan saat ini justru banyak terjadi pelanggaran yang kepada masyarakat dalam menjalankan hak berkeyakinannya. Laporan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) atas kasus pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan yang diterima pada 2015 menunjukkan peningkatan dari 74 pengaduan pada tahun 2014 menjadi 87 pengaduan dengan 93 tindakan pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan. Sementara itu dalam Laporan *The Wahid Institute*, bahwa sepanjang tahun 2015 tercatat 190 peristiwa dengan 249 tindakan. Jumlah ini naik 23 persen dari tahun 2014 di mana jumlah peristiwa yang dilaporkan 158 peristiwa dengan 187 tindakan pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan.³

Sesungguhnya, agama-agama dan keyakinan yang hidup dalam masyarakat Indonesia mencerminkan pluralitas keyakinan dan keimanan terhadap Tuhan. Islam, Protestan, Katolik, Hindu, Buddha, dan Khonghucu sering disebut sebagai agama resmi negara karena enam agama inilah yang banyak mendapatkan fasilitas secara khusus oleh negara.⁴ Meskipun ke enam agama ini yang mendapatkan perhatian negara, tetapi para penganut agama lainnya, seperti kejawan, Bahai, Kaharingan dan agama pribumi lainnya yang diwarisi oleh para leluhur diberikan kebebasan untuk dipeluk dan diyakini oleh masyarakat. Dengan kata lain, nilai-nilai keagamaan, adat, dan budaya merupakan manifestasi pandangan hidup dan etos spiritual masyarakat yang merupakan kristalisasi pembelajaran dari hasil interaksi dan internalisasi nilai-nilai manusia terhadap lingkungannya dari generasi ke generasi.

² Lukman Hakim Saefuddin, *Indonesia adalah Negara Agamis: Merumuskan Relasi Agama dan Negara dalam Perspektif Pancasila*, Makalah untuk “Kongres Pancasila” yang diselenggarakan oleh Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, di Yogyakarta, 30 Mei - 1 Juni 2009, Hlm 4.

³ Lihat The Wahid Institute, 2014, *Laporan Tahunan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Intoleransi Tahun 2014*, Jakarta: The Wahid Institute, hlm. 21

⁴ Kekhususan dimaksud dalam bentuk fasilitas mendirikan tempat ibadah, penyebaran ajaran keagamaan, dan pencantuman dalam dokumen kependudukan. Selengkapnya dapat melihat Zaka Firma Aditya dan Sholahudin Al-Fatih, (2017), *State Liability For Violation Of Constitutional Rights Against Indigenous People in Freedom of Religion and Belief*, *Brawijaya Law Journal*, Vol. 4, No. 1. Hlm. ____.

Akan tetapi, dalam perkembangannya, pemerintah tidak lagi mengakui “secara resmi” aliran kepercayaan sebagai suatu entitas yang berdiri sendiri di luar agama, melainkan memandangnya sebagai warisan budaya yang harus dilestarikan. Selanjutnya, pemerintah mengajak dan bahkan setengah mendesak para penganut aliran kepercayaan agar kembali ke agama induk mereka.⁵ Himbuan pemerintah ini justru menimbulkan polemik ditengah masyarakat khususnya para penganut agama kepercayaan. Para penganut aliran kepercayaan menolak dikembalikan kepada enam agama yang diakui secara resmi oleh pemerintah, yaitu Islam, Katolik, Kristen, Buddha, Hindu, dan Konghuchu. Menurut mereka bagaimana mungkin agama mereka akan dikembalikan agama resmi, karena logikanya justru agama dan keyakinan mereka itulah yang pantas disebut sebagai agama induk di Indonesia. Sebab, keenam agama besar yang diakui pemerintah menurut mereka tidak lain hanyalah agama impor, bukan agama asli penduduk Nusantara, agama mereka sudah lama eksis di nusantara yang ketika itu belum menjadi Indonesia.⁶

Melihat hal ini, maka serangkaian tindakan intoleran dan diskriminasi baik dari pemerintah dan masyarakat telah sedikit menunjukkan bahwa potret ‘kebhinekaan’ telah mengalami degradasi. Meskipun di era demokrasi, Indonesia sebenarnya memperoleh kemajuan dalam isu beragama dengan diadopsinya hak kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagaimana dijamin dalam konstitusi. Namun, masih terdapat banyak problem-problem yang harus diselesaikan mulai dari persoalan regulasi hingga aksi kekerasan terhadap kebebasan berkeyakinan dan beragama yang semakin meningkat. Masalah kebebasan beragama dan berkeyakinan bukan hanya problem negara, dan dapat dipastikan bahwa tidak ada solusi tunggal untuk keluar dari masalah yang begitu kompleks.⁷ Dari sini, kita dapat melihat bahwa perlindungan hak konstitusional warga negara Indonesia terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan masih jauh dari harapan.

Tulisan ini mengangkat 4 permasalahan yang akan dibahas, yaitu: (1) Bagaimana jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan di indonesia saat ini? (2) Dalam bentuk apa pengakuan dan pembatasan kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi masyarakat adat? (3) Apakah terdapat intervensi negara terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan di

⁵ Siti Musdah Mulia, *Menuju Kebebasan Beragama*, Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Komnas HAM dengan tema Kebebasan Beragama dan Kepercayaan di Indonesia, Palu, 11-12 September 2006, Hlm. 51

⁶ *Ibid.*

⁷ Siti Musdah Mulia, *Potret Kebebasan dan Berkeyakinan di Era Reformasi*, makalah yang disajikan dalam Lokakarya Nasional Komnas HAM dengan tema Penegakkan HAM dalam 10 Tahun Reformasi, di Hotel Borobudur, Jakarta, 8-11 Juli 2008, Hlm. 32.

Indonesia? (4) Bagaimana peran negara dalam menjamin terpenuhinya hak kebebasan beragama dan berkeyakinan?

PEMBAHASAN

Jaminan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan dalam UUD 1945 dan Peraturan Perundang-Undangan Lainnya

Secara konstitusional, perlindungan dan pemenuhan pemerintah terhadap warga negara dalam menjalankan berbagai aktifitas keagamaan dan keyakinan terdapat dalam konstitusi dan undang-undang, bahkan kovenan internasional. Dalam UUD 1945, pengakuan agama dan kepercayaan ini telah terlebih dahulu ada jauh sebelum lahirnya Deklarasi HAM sedunia tahun 1948. Sila pertama Pancasila sebagai landasan negara menyebutkan “Ketuhanan Yang Maha Esa”, selanjutnya dalam pembukaan UUD 1945 disebutkan “atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa...” yang merupakan pengakuan bangsa Indonesia terhadap adanya kekuasaan Tuhan. Bahkan, bangsa Indonesia secara sadar mengakui berdirinya bangsa adalah berkat dari karunia Tuhan. Implikasinya bahwa negara mengakui adanya Tuhan, maka negara harus mampu melindungi, menghormati dan memenuhi warga negaranya dalam menyembah Tuhannya sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing.

Selanjutnya, serangkaian jaminan negara terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan terdapat dalam konstitusi Indonesia, yaitu Pasal 28E ayat (1) dan (2), Pasal 28I ayat (1), Pasal 28J ayat (2) dan Pasal 29 ayat (1) dan (2) UUD 1945. Pada Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) secara umum mencerminkan nilai dasar Ketuhanan Yang Maha Esa dalam bentuk yang lebih rinci yaitu kebebasan memeluk agama dan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaannya masing-masing. Sedangkan dalam Pasal 29 ayat (2) mengatur hal yang khusus dimana terdapat kata “negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Hal ini berarti bahwa negara memiliki kewajiban untuk menjamin dan memenuhi warga negara dalam beribadat sesuai agama dan kepercayaannya. Sementara itu, adanya jaminan negara terhadap agama dan kepercayaan warga negara, maka secara otomatis kemerdekaan beragama dan kepercayaan adalah hak konstitusional warga negara yang tidak boleh dikurangi sekecil apapun.

Jaminan negara terhadap agama dan kepercayaan warga negara juga terdapat dalam berbagai undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 22 ayat (1), disebutkan; “Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-

masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Pasal 22 ayat (2), disebutkan; “Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Undang-Undang Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial juga memberikan perhatian terhadap kemungkinan munculnya persoalan yang berkaitan dengan agama. Undang-undang ini memandang persoalan agama sebagai salah satu potensi konflik baik melalui perseteruan antar umat beragama dan/atau Inter umat beragama. Akan tetapi, undang-undang ini menegaskan bahwa penanganan konflik yang bersumber dari persoalan agama harus mencerminkan asas HAM.⁸

Tidak hanya dalam konstitusi dan undang-undang saja, jaminan yang sama juga diatur dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR 1966) dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR 1966) yang diratifikasi pada dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2005 dan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2005. Pada masing-masing ratifikasi Kovenan tersebut, Pemerintah Indonesia tidak melakukan reservasi apapun kecuali membuat deklarasi terkait hak menentukan nasib sendiri (Pasal 1). Dengan ratifikasi kedua Kovenan tersebut maka Indonesia terikat sebagai Negara Pihak dalam Perjanjian HAM dan harus mematuhi untuk melaksanakan isi dari kedua Kovenan tersebut dan menyampaikan laporan berkala ke Badan Perjanjian HAM PBB.⁹ Pasal 18 ayat (1) Undnag-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* menyebutkan:

“Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, dan baikdi tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, ketaatan, pengamalan dan pengajaran.”

Sedangkan dalam Pasal 18 ayat (2), disebutkan; “Tidak seorang pun boleh dipaksa sehingga mengganggu kebebasannya untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya”. Ratifikasi terhadap konvensi ini berarti pemerintah Indonesia telah menegaskan bahwa konsepsi HAM Indonesia sudah universal dan internasional, dan produk ratifikasi tersebut telah memiliki kekuatan hukum yang mengikat.¹⁰

⁸ Lihat Arif Wahyudi, (2013). “Quo Vadis Jaminan Konstitusional Hak Atas Kebebasan Beragama/Berkeyakinan: Menguji Peran Negara”, *Jurnal Keadilan*, Vol.____, No.____, Edisi III, Hlm. 4.

⁹ Komnas HAM, 2016, *Upaya Negara Menjamin Hak-Hak Kelompok Minoritas di Indonesia : Sebuah Laporan Awal*, Jakarta: Komisi Nasional dan Hak Asasi Manusia, Hlm. 18.

¹⁰ Shanti Rachmadsyah dalam M. Syafi’ie, (Oktober 2011). “Ambiguitas Hak Kebebasan Beragama di Indonesia dan Posisinya Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 5, Hlm. 683.

Kebebasan beragama dan berkeyakinan juga diatur dalam DUHAM yang diadopsi tahun 1948 sebagai salah satu dari bentuk hak asasi manusia, yaitu dalam Pasal 18 berbunyi; “setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani dan agama; dalam hal ini termasuk berganti agama atau kepercayaan...”. selain itu, diatur juga dalam serangkaian pasal dari Deklarasi Universal 1981 tentang Penghapusan Diskriminasi dan Intoleransi Berdasar Agama, yakni:

Pasal 1 ayat (2) “tidak seorangpun dapat dijadikan sasaran pemaksaan yang akan mengurangi kebebasannya untuk menganut suatu agama atau kepercayaannya menurut pilihannya”.

Pasal 6 huruf (a) “beribadat atau berkumpul dalam hubungan suatu agama atau kepercayaan dan mendirikan serta mengelola tempat-tempat untuk tujuan itu”,

Pasal 6 huruf (c) “memperoleh, membuat dan menggunakan secukupnya perlengkapan dan bahan-bahan yang diperlukan berkaitan dengan upacara atau adat istiadat suatu agama atau kepercayaan”,

Pasal 6 huruf (h) “menghormati hari-hari istiadat dan merayakan hari-hari libur dan upacara-upacara menurut ajaran-ajaran agama atau kepercayaan seseorang”,

Pasal 6 huruf (i) “mendirikan dan mengelola komunikasi-komunikasi dengan seseorang dan masyarakat dalam persoalan-persoalan agama atau kepercayaan pada tingkat nasional dan internasional”.

Pengakuan dan Pembatasan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Bagi Masyarakat Adat

Dalam berbagai ketentuan hukum yang mengatur tentang perlindungan konstitusional kebebasan beragama dan berkeyakinan yang ada di Indonesia baik dalam UUD 1945, UUD 1999 dan peraturan perundang-undangan lainnya, pemerintah lebih banyak mengatur mengenai agama daripada kepercayaan/keyakinan. Padahal, jumlah aliran kepercayaan tergolong besar meskipun belum ada data validnya. Berdasarkan data Sensus Penduduk 2010 misalnya, jumlah penghayat Kepercayaan di Indonesia berjumlah 299.617 orang, atau sekitar 0,13 persen dari total penduduk. Sementara itu, menurut laporan Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, pada tahun 2011 terdapat 10-12 juta jiwa penghayat kepercayaan. Dari laporan ini dapat diketahui bahwa pemerintah hanya mengakui aliran kepercayaan sebagai suatu entitas yang berdiri di luar agama, melainkan memandangnya sebagai budaya. Oleh sebab itu, tidak mengherankan apabila payung hukumnya bukan Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 melainkan pada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, disebutkan bahwa: “negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Apabila demikian, maka terdapat beberapa syarat-syarat dimana suatu entitas dapat dikategorikan sebagai budaya masyarakat hukum adat, antara lain; (1) sepanjang masyarakat

adat itu ada; (2) sesuai dengan perkembangan zaman; (3) sesuai dengan prinsip NKRI; dan (4) diatur dengan undang-undang. Adanya syarat ini menyebabkan keberadaan masyarakat hukum adat sangat tergantung pada kemauan politik penguasa. Hal ini dapat diketahui dengan adanya klausul “diatur dengan undang-undang”. Akibatnya, apabila terjadi pelanggaran hak-hak konstitusional yang berkaitan dengan hak masyarakat adat termasuk didalamnya hak beragama dan berkeyakinan, maka akan sulit dalam mendapatkan perlindungan dari negara.

Dalam Pasal 51 (b) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, masyarakat hukum adat dapat menjadi pemohon dalam suatu perkara konstitusional. Namun, apabila dikaitkan dengan adanya prasyarat “pengakuan yang diatur dengan undang-undang”, maka masyarakat hukum adat yang belum mendapatkan legalitas dari negara tidak dapat membela hak-hak konstitusionalnya. Hal ini yang kemudian menimbulkan persoalan baru, yaitu ketika terjadi pelanggaran hak konstitusional terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan masyarakat adat yang dilakukan oleh pemerintah, maka tidak dapat diselesaikan melalui jalur pengadilan konstitusi.

Padahal, Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa hak memeluk agama dan kepercayaan dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu termasuk dalam hak asasi manusia. Ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa hak yang melekat pada hak kebebasan beragama dan berkeyakinan tidak dapat dicabut dalam kondisi apapun dan hak untuk tidak didiskriminasi dalam kebebasan beragama dan berkeyakinan. Sementara itu, UU HAM juga telah mengakui bahwa kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagai *non derogable Rights* sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4, disebutkan; “hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama,....., adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun”.

Dari ketentuan pembatasan diatas dapat dilihat bahwa meskipun secara tegas terdapat jaminan beragama dan berkeyakinan yang tidak dapat dikurangi oleh siapapun dan dalam bentuk apapun, namun pembatasannya juga diatur dalam undang-undang tersebut. Hal ini secara yuridis dapat menjadi ambiguitas karena pelaksanaan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan harus berdasarkan suasana politik penguasa. Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang membatasi jaminan hak asasi, disebutkan:

“dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada 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 masyarakat yang demokratis”.

Pembatasan yang sama juga diatur dalam Pasal 73 UU HAM dan Pasal 18 ayat (3)

ICCPR. Pasal 73 UU HAM, disebutkan:

“hak dan kebebasan yang diatur dalam undang-undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata hanya untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa”.

Pasal 18 ayat (3) ICCPR, disebutkan:

“kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan hukum yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat atau hak dan kebebasan mendasar orang lain”.

Intervensi Negara Terhadap Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia

Baik UUD 1945, UU HAM, ICCPR dan DUHAM, menempatkan pemerintah sebagai aktor yang memangku kewajiban untuk melindungi, menghormati dan memenuhi hak konstitusional warga negara dalam kebebasan beragama dan berkeyakinan. Namun, berdasarkan laporan dari *the Wahid Institute* tahun 2015 menyebutkan bahwa aktor pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan masih didominasi oleh aktor pemerintah. Hal ini tidak mengagetkan karena pemerintah sebagai aktor pelanggaran toleransi kebebasan beragama dan berkeyakinan setiap tahunnya terus mengalami peningkatan. Hal ini cukup mengagetkan, karena pemerintah yang seharusnya melindungi dan menjamin masyarakat dalam melaksanakan aktivitas agama dan kepercayaannya, justru melakukan tindakan pelanggaran baik verbal maupun non verbal.

Permasalahan yang berkaitan dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia sesungguhnya meliputi tiga faktor yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu Pertama, permasalahan perundang-undangan; kedua, peran aparat negara dalam penegakan hukum; dan ketiga, pemahaman tentang negara bangsa (*nation-states*) oleh masyarakat atau warga negara penganut agama-agama, pemangku adat dan anggota ras atau etnis.¹¹ Ketika pemerintah tidak dapat melindungi hak warga negaranya, maka negara telah gagal dalam menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara serta telah mengingkari janji luhur dari para pendiri bangsa. Padahal sesuai dengan salah satu tujuan negara dalam pembukaan UUD 1945 adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah

¹¹ M. Amin Abdullah, *Kebabasan Beragama atau Berkeyakinan Dalam Perspektif Kemanusiaan Universal, Agama-agama dan Keindonesiaan*, makalah, disampaikan pada Training HAM Lanjutan Untuk Dosen Hukum dan HAM, kerja sama Pusat Studi HAM Universitas Islam Indonesia dan Norwegian Centre For Human Right, Yogyakarta, 8-10 Juni 2011, Hlm. 16.

Indonesia,...”. Beberapa produk hukum pemerintah yang cenderung diskriminatif dan menjerus pada intoleransi diantaranya:

1. Undang-undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

Pasal 1 UU 1/PNPS/1965 merupakan produk hukum yang mempopulerkan istilah ‘agama resmi negara’ dimana menyebutkan bahwa agama yang dianut oleh bangsa Indonesia adalah islam, kristen, Protestan, Hindu, Budha dan Confusius. Banyak aktivis Ham yang menganggap bahwa UU 1/PNPS/1965 bertentangan secara langsung dengan berbagai instrumen HAM terkait Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan. Pertentangan ini antara lain:¹²

- a. UU 1/PNPS/1965 telah membatasi ruang gerak agama kepercayaan di Indonesia karena hanya mengakui 6 kelompok keagamaan yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan Khonghucu (Confusius). Padahal, instrumen HAM mengakui kebebasan individu untuk memeluk agama dan keyakinan apapun bahkan kepada *ateis* sekalipun.
- b. UU 1/PNPS/1965 secara yuridis telah memberikan keistimewaan terhadap enam agama yang diakui dengan hak untuk mendapatkan bantuan-bantuan dan perlindungan negara, sementara instrumen HAM melarang adanya diskriminasi berdasarkan agama dan keyakinan.
- c. UU 1/PNPS/1965 dianggap cacat secara formil dan materiil. Kecacatan tersebut terletak pada materi utama seperti pembatasan agama yang justru diatur pada penjelasan yang kemudian menjadi acuan menentukan agama yang dianut. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penjelasan bukan merupakan norma hukum melainkan tafsir resmi pembentukan undang-undang.

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administasi Kependudukan

Undang-undang ini pada awalnya ditujukan guna memberikan jaminan kesetaraan kepada setiap warga negara dalam memperoleh hak-haknya, termasuk pada penganut keyakinan dan kepercayaan minoritas. Namun disisi yang lain, dokumen-dokumen kependudukan memunculkan kolom agama yang menjadi pembedaan antara agama yang “diakui” dengan “belum diakui”. Pada ketentuan Pasal 8 ayat (4) UU 23/2006, dinyatakan bahwa instansi Pelaksana melaksanakan urusan Administrasi Kependudukan dengan

¹² Arief Wahyudi, *Op.Cit.*, Hlm. 10-11., lihat juga, Zaka Firma Aditya, (Maret, 2020), Judicial Consistency dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Undang-Undang Penodaan Agama, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, No. 1. Hlm. ____.

kewajiban yang meliputi tindakan tertentu dengan adanya “persyaratan dan tata cara Pencatatan Peristiwa Penting bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan”.

Kolom agama tidak hanya muncul dalam Kartu Tanda Penduduk, melainkan juga dalam Kartu Keluarga. UU ini mengharuskan keterangan mengenai kolom agama bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database Kependudukan.¹³ Demikian pula dengan dokumen terkait dengan KTP, keterangan tentang agama bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan.¹⁴

Hal ini tentunya menjadi celah terjadinya diskriminasi kepada sesama warga negara dan tentunya akan semakin mempersulit pelayanan perkawinan bagi penghayat kepercayaan. Misalnya terkait sahnya perkawinan yang melalui pencatatan organisasi dan pemuka penghayat. Meskipun, Pasal 81 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 telah memberi rambu-rambu terhadap perkawinan antar penghayat kepercayaan, yakni: (i) perkawinan penghayat kepercayaan dilakukan di hadapan pemuka penghayat kepercayaan; (ii) pemuka penghayat kepercayaan ditetapkan oleh organisasi penghayat untuk mengisi dan menandatangani surat perkawinan; dan (iii) pemuka penghayat kepercayaan tersebut didaftarkan pada kementerian yang bidang dan tugasnya secara teknis membina organisasi Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini berarti, perkawinan hanya sah apabila disahkan oleh pemuka penghayat yang memiliki organisasi yang terdaftar.

Peran Negara dalam Menjamin Terpenuhinya Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

Amandemen UUD 1945 diyakini sebagai *the strating point* bagi pengutan demokrasi Indonesia yang berbasis perlindungan HAM.¹⁵ Meskipun ada komitmen terhadap perlindungan HAM, Michael Freeman pernah memberikan komentar terhadap ketidaksesuaian antara konsep HAM dengan realitas pelanggaran HAM. Ia mengatakan,

¹³ Lihat Pasal 61 ayat (2) UU No. 23 tahun 2006.

¹⁴ Lihat Pasal 64 ayat (2) *Ibid.*

¹⁵ Majda El Muhtaj, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Jakarta: Prenada Media, hlm. 14.

*human rights violations are facts than can be, and sometimes are, best expressed in terms of numbers, but there is uneasy relationship between our knowledge of the numbers and our understanding of what they mean.*¹⁶ Hal ini lebih disebabkan karena dua hal yang mendasar, yakni pertama, rendahnya pemahaman filosofis terhadap kandungan materi muatan HAM.¹⁷ Kedua, bobot materi muatan HAM juga ditengarai memiliki bias pemahaman akibat tajamnya intrik sosial politik yang melingkupinya.¹⁸

Bentuk ketidaksesuaian antara konsep dan praktik HAM yang terjadi di Indonesia adalah berkaitan dengan eksistensi masyarakat hukum adat dalam menjalankan aktivitas keagamaan dan berkeyakinannya. UUD 1945 telah memberikan jaminan perlindungan, pengakuan, dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat dalam Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3). Begitu juga dengan beberapa perundang-undangan lain yang memberikan jaminan perlindungan, pengakuan, dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat, seperti dalam Pasal 41 TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Tanah Ulayat, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pemberdayaan dan Pelestarian serta Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-kebiasaan Masyarakat dan Lembaga Adat di Daerah. Selain itu, pemerintah juga masih mencoba merumuskan Rancangan Undang-Undang (RUU) Masyarakat Hukum Adat yang telah masuk dalam Prolegnas sejak tahun 2004.¹⁹

Dari beragam payung hukum tersebut, secara tekstual pembahasan tentang perlindungan, pengakuan, dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat masih sangat minim dan terbatas pada pasal dalam undang-undnag tertentu. Regulasi mengenai perlindungan dan pengakuan masyarakat adat tersebar secara sektoral dalam peraturan perundang-undangan tertentu. Sayangnya, mayoritas topik yang diangkat hanya berkaitan dengan tanah ulayat. Sementara hak-hak masyarakat hukum adat yang lain, seperti hak untuk bebas beragama dan berkeyakinan belum diakomodasi oleh pemerintah dalam sebuah peraturan khusus. Ketidakadaan norma yang mengatur tentang agama kepercayaan, secara konstitusional telah mencederai hak-hak masyarakat hukum adat. Sebagai contoh,

¹⁶ Michael Freeman, 2004, *Human Rights: An Interdisciplinary Approach*, Cambridge: Cambridge Polity Press, Hlm. 110.

¹⁷ *Op.Cit.*

¹⁸ Majda El Muhtaj, *Op.Cit.*

¹⁹ Saafroedin Bahar dan Ruswiati Suryasaputra, (2012). "Arah Politik Hukum Nasional Terhadap Upaya Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat [Hukum Adat] Berdasarkan UUD NKRI", *Jurnal HAM*, Volume 8, Hlm. 14-17

masyarakat hukum adat Badui di wilayah Kabupaten Lebak, Banten, dimana beberapa diantara mereka menganut agama kepercayaan Sunda Wiwitan. Agama kepercayaan tersebut seharusnya mampu diakomodasi oleh pemerintah.

Khusus untuk mengakomodasi agama kepercayaan, pemerintah seharusnya dapat mengeluarkan SKB antara Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Agama untuk menyediakan kolom Agama Kepercayaan dalam pilihan agama di KTP atau Peraturan Presiden. Dengan demikian, masyarakat hukum adat yang memiliki agama kepercayaan tertentu, tidak dipaksa untuk mengisi kolom agama mereka dengan agama yang tidak mereka anut. Adanya frasa “kepercayaan” sekaligus menambah jumlah agama resmi yang diakui oleh negara, namun dipastikan tidak akan menambah lagi jumlah agama resmi yang ada setelahnya. Hal ini dikarenakan, Agama Kepercayaan telah mencakup beberapa agama baru yang bisa saja muncul, misalnya Yahudi, Syiah, Ahmadiyah, kejawen, suda wiwitan dan sebagainya. Konsekuensinya pemerintah harus menyediakan fasilitas penunjang bagi pemenuhan layanan rohani untuk Agama Kepercayaan tersebut. Adanya penambahan dan pengakuan agama baru ini, bertujuan untuk meminimalisir konflik di tengah masyarakat akibat isu SARA. Selain itu juga sebagai implementasi dan pelaksanaan konkrit fungsi negara untuk menjamin terpenuhinya hak warga negaranya tanpa terkecuali.

KESIMPULAN

Perlindungan konstitusional kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi masyarakat adat telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik nasional maupun internasional. Dalam UUD 1945, jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi masyarakat adat diatur dalam Pasal 18B, Pasal 28 dan Pasal 29. Sedangkan dalam Peraturan perundang-undangan, jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi masyarakat adat diatur dalam UU HAM khususnya pada Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2). Selain itu, jaminan serupa juga diatur dalam ketentuan internasional yaitu Pasal 18 DUHAM, Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) serta Pasal 1 ayat (2), pasal 6 huruf a, c, h dan i Deklarasi Universal 1981 tentang Penghapusan Diskriminasi dan Intoleransi Berdasar Agama.

Namun dalam pelaksanaannya masih terdapat banyak diskriminatif yang merugikan masyarakat adat. Meskipun sudah dijamin sebagai hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam bentuk apapun dan oleh siapapun, namun undang-undang justru membatasi kebebasan tersebut yang akhirnya menimbulkan ambiguitas pelaksanaan jaminan kebebasan beragama

dan berkeyakinan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang membatasi jaminan hak asasi.

Pemerintah juga menjadi pelaku terbanyak dalam pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan melalui intervensinya dalam undang-undang, peraturan daerah dan kebijakan-kebijakannya seperti dalam Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Komnas HAM, 2016. *Upaya Negara Menjamin Hak-Hak Kelompok Minoritas di Indonesia: Sebuah Laporan Awal*. Jakarta: Komisi Nasional dan Hak Asasi Manusia.
- Majda El Muhtaj, 2005. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Prenada Media.
- Michael Freeman, 2004. *Human Rights; An Interdisciplinary Approach*, Cambridge: Cambridge Polity Press.

Jurnal

- Arief Wahyudi. 2013. Quo Vadis Jaminan Konstitusional Hak Atas Kebebasan Beragama/Berkeyakinan: Menguji Peran Negara, *Jurnal Keadilan*, Vol.____, No.____, Edisi III.
- Chandra Setiawan. 2006. kebebasan beragama atau Berkeyakinan dan Melaksanakannya ditinjau dari Perspektif HAM, *Jurnal Komnas Ham: Kebebasan Beragama dan Berkepercayaan di Indonesia*, Vol.____, No.____.
- Lukman Hakim Saefuddin, 2009. *Indonesia adalah Negara Agamis: Merumuskan Relasi Agama dan Negara dalam Perspektif Pancasila*, Makalah untuk “Kongres Pancasila” yang diselenggarakan oleh Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Yogyakarta, 30 Mei - 1 Juni 2009.
- M. Amin Abdullah. (2011). *Kebebasan Beragama Atau Berkeyakinan Dalam Perspektif Kemanusiaan Universal, Agama-Agama Dan Keindonesiaan* (Makalah Disampaikan dalam forum Pelatihan Lanjut Hak Asasi Manusia bagi Dosen Pengajar Hukum dan HAM oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII) Yogyakarta bekerjasama dengan Norwegian Centre for Human Rights (NCHR) University of Oslo Norway, Djogjakarta Plaza Hotel, 10 Juni 2011.
- M. Syafi'ie. 2011, Oktober. Ambiguitas Hak Kebebasan Beragama di Indonesia dan Posisinya Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 5.
- Ria Asmi Carsi. 2013. Inkonsistensi Perlindungan Hukum Bagi Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, *Jurnal Keadilan Sosial*, Vol.____, No____, Edisi III.
- Saafroedin Bahar dan Ruswiati Suryasaputra. 2012. Arah Politik Hukum Nasional Terhadap Upaya Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat [Hukum Adat] Berdasarkan UUD NKRI, *Jurnal Hak Asasi Manusia*, Vol. 8, No.____.

- Siti Musdah Mulia. 2006. *Menuju Kebebasan Beragama*, Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Komnas HAM dengan tema Kebebasan Beragama dan Kepercayaan di Indonesia, Palu, 11 - 12 September 2006
- Siti Musdah Mulia. 2008. *Potret Kebebasan dan Berkeyakinan di Era Reformasi*, makalah dalam Lokakarya Nasional Komnas HAM dengan tema Penegakkan HAM dalam 10 Tahun Reformasi, di Hotel Borobudur, Jakarta, 8 - 11 Juli 2008.
- The Wahid Institue, 2016. *Laporan Tahunan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Intoleransi Tahun 2015*. Jakarta: The Wahid Institute.
- Zaka Firma Aditya. 2020, Maret. Judicial Consistency dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Penodaan Agama, *Jurnal Konstitusi*. Vol. 17, No. 1.
- Zaka Firma Aditya, dan Sholahudin Al-Fatih. 2017. State Liability For Violation Of Constitutional Rights Against Indigenous People in Freedom of Religion and Belief. *Brawijaya Law Journal*, Vol. 4, No. 1.

PENERBITAN SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH AKIBAT PERALIHAN YANG CACAT HUKUM DI INDONESIA

Siva Anggraeni, Alandino Kikiesanto, Muaddib Ahmad Asrori

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. Mt. Haryono No. 193 Malang, 65144, 0341 551932, Fax: 0341-552249
E-mail : siva.anggra@gmail.com, mazzmayonk@gmail.com

ABSTRAK

Sertifikat merupakan surat tanda bukti sebagai hak atas tanah yang kuat pembuktiannya baik dari data yuridis maupun data fisik sesuai dengan data yang ada didalam surat ukur yang tertera didalam sertifikat setiap hak yang bersangkutan. Fungsi dari Sertifikat yaitu menciptakan tertib hukum pertanahan yang menjamin kepastian hokum, dan mencegah terjadinya sengketa. Kepastian hukum dalam sertifikat itu pun masih timbul permasalahan terkait adanya proses jual beli tanah dan faktor penghibahan serta pewarisan dalam Sertifikat yang cacat hukum. Dalam pembahasan ini menunjukkan bahwa suatu akta menjadi tidak cacat hokum harus memperhatikan proses awal sebelum diterbitkannya Akta. Dalam kaitannya dengan penghibahan dan pewarisan maka harus ada ketetapan, kepastian, dan kebenaran informasi yang tertuang dalam akta hibah tanah yang harus diperhatikan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Kata Kunci: Sertifikat, Peralihan, Cacat Hukum.

PENDAHULUAN

Pendaftaran tanah di Indonesia merupakan hal yang penting harus dilakukan oleh masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum terhadap tanah yang dimilikinya. Kepastian hukum tersebut telah dijamin oleh Pemerintah sesuai dengan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut dengan PP 24 Tahun 1997). Dalam Pasal 3 huruf a PP No 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa Pendaftaran Tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.¹ Upaya untuk mewujudkan tujuan UUPA berupa memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya ditempuh melalui kegiatan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah yang dilakukan dapat bersifat *rechts cadaster* bukan *fiscal cadaster*. *Rechts cadaster* adalah pendaftaran tanah yang berorientasi pada jaminan kepastian hukum, sedangkan *fiscal cadaster* adalah pendaftaran tanah yang berorientasi pada penetapan wajib pajak atas tanah.²

¹ Isdiyana Kusuma Ayu, (2019, 1, Maret), Problematika Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Batu, ____, Vol. 27, No. 1. Hlm. 28.

² Linda S. M. Sahono, (2012), Penerbitas Sertipikat Hak Atas Tanah Dan Implekasi Hukumnya, ____, Vol. XVII. No. 2. Hlm. ____.

Pengertian pendaftaran tanah disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Pendaftaran atas tanah diadakan sesuai dengan keadaan suatu negara dan masyarakat serta keperluan lalu-lintas sosial ekonomi. Dengan ketentuan bahwa biaya pendaftaran tanah dapat diatur dengan Peraturan Pemerintah, serta rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut. Kewenangan Pemerintah untuk mengukur bidang pertanahan di Indonesia tumbuh berkembang dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.³ Kemudian ditegaskan secara kokoh dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Pemberian hak atas tanah atau penetapan hak tersebut merupakan kewenangan negara melalui pemerintah Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam melaksanakan fasilitasi dan mediasi terkait permasalahan pertanahan. Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 4 ayat (1) dinyatakan bahwa “atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai baik secara sendirian maupun secara bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.”⁴

Pendaftaran tanah akan membawa akibat surat tanda bukti hak atas tanah yang lazim kita sebut dengan kata sertifikat tanah pada pihak yang bersangkutan yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat baik pembuktian data yuridis maupun data fisik terhadap hak atas tanah. Di Indonesia, sertifikat hak-hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA DAN Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah, Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.⁵

Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftarkan dalam buku tanah. Memperoleh sertifikat adalah hak pemegang hak atas tanah, yang dijamin oleh undang-undang. Sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum didalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau pihak lain yang dikuasakan olehnya. Dalam hal pemegang hak sudah meninggal dunia, sertifikat diterima kepada ahli waris yang lain.⁶

³ Pasal 3 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

⁴ Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁵ Pasal 11 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

⁶ Boedi Harsono, (2013), *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Universitas Trisakti. Hlm. 500.

Dengan demikian surat tanda bukti hak atau sertifikat tanah itu dapat berfungsi menciptakan tertib hukum pertanahan serta membantu mengaktifkan kegiatan perekonomian rakyat. Sebab yang namanya sertifikat hak adalah tanda bukti atas tanah yang telah terdaftar dan didaftar oleh badan resmi yang sah dilakukan oleh negara atas dasar undang-undang. Sehingga dengan penerbitan sertifikat ini, menandakan seseorang telah melewati syarat-syarat administrasi ataupun yang lainnya dalam pembuatan sertifikat. Namun apabila cacatan itu hanya mengenai data fisik yang belum lengkap, tetapi tidak disengketakan, sertifikat dapat diterbitkan. Data fisik yang tidak lengkap itu adalah apabila data fisik bidang tanah yang bersangkutan merupakan hasil pemetaan sementara.⁷ Kajian mengenai kekuatan berlakunya sertifikat sangat penting karena setidaknya karena *pertama*, sertifikat memberikan kepastian hukum bagi orang yang namanya tercantum dalam sertifikat. Penerbitan sertifikat dapat mencegah sengketa tanah. Pemilik sertifikat akan memberikan perasaan tenang dan tenteram karena dilindungi dari tindakan-tindakan sewenang-wenangnya dari siapa pun karena tindakan tersebut. *Kedua*, pemberian sertifikat dimaksudkan untuk mencegah sengketa kepemilikan tanah. *Ketiga*, dengan kepemilikan sertifikat, pemilik tanah dapat melakukan perbuatan hukum apa saja sepanjang tidak pertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan. Selain itu sertifikat juga mempunyai nilai ekonomi, dimana tanah yang mempunyai sertifikat hak atas tanah nilai didunia perdagangan akan semakin tinggi untuk setiap tahun dan sertifikat sering di jadikan jaminan hutang dengan hak tanggungan.

Peralihan hak atas tanah menurut Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat dilakukan dalam perbuatan hukum seperti jual beli, Peralihan hak atas tanah menurut Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat dilakukan dalam perbuatan hukum seperti jual beli, tukar-menukar, hibah, pewarisan, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum lainnya yang dibuktikan oleh akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang, sedang dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang PPAT dan pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 ditentukan jenis akta yang dapat dibuat oleh PPAT antara lain perbuatan hukum mengenai jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan kedalam perusahaan (*imbreg*), pembagian hak bersama, pemberian hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak milki, pemberian hak tanggungan dan pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.⁸

⁷ Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria.

⁸ Yamin Lubis dan Rahim Lubis, (2010), *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi, Bandung: Mandar Maju. Hlm 277.

Berdasarkan latar belakang yang disebut diatas, penulis merasa perlu untuk mengkaji permasalahan antara lain, Apa Penyebab Jual Beli Tanah yang Cacat Hukum? dan Bagaimana Faktor Penghibahan dan Pewarisan dalam Sertifikat yang Cacat Hukum?

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat yuridis *normative*, Penelitian hukum normatif berpijak pada suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi sehingga diperoleh argumentasi, teori atau konsep sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah.

Penelitian hukum normatif dilakukan guna untuk menginventarisasi hukum, menemukan suatu hal yang baru terkait suatu permasalahan dalam penyebab jual beli tanah yang cacat hukum. serta mengkaji faktor penghibahan dan pewarisan dalam sertifikat yang cacat hokum. Penelitian ini menggunakan 2 pendekatan penelitian yang pertama pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), dan yang kedua, penelitian analitis (*analytical approach*). Penganalisaan bahan hukum yang terkumpul, baik dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, menggunakan teknik deskriptif analisis, yaitu dengan mendeskripsikan bahan hukum terlebih dahulu, kemudian menganalisa melalui teknik analisis deskriptif.

PEMBAHASAN

Penyebab Jual Beli Tanah yang Cacat Hukum

Sejak berlakunya PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah jual beli dilakukan oleh para pihak dihadapan PPAT yang bertugas membuat aktanya. Dengan dilakukan jual beli dihadapan PPAT yang bertugas membuat aktanya. Dengan dilakukanya jual beli dihadapan PPAT, dipenuhi syarat terang (bukan perbuatan hukum yang gelap, yang dilakukan secara sembunyi-sembunyi). Akta jual beli yang ditanda tangani oleh pihak yang bersangkutan telah membuktikan telah terjadi pemindahan hak dari penjual kepada pemberinya dengan disertai pembayaran harganya, telah memenuhi syarat tunia dan menunjukkan secara nyata atau ril perbuatan hukum jual beli yang bersangkutan telah dilaksanakan.⁹ Akta dilihat dari fungsinya untuk menentukan keabsahan atau syarat pembentukan adalah dalam kaitannya terhadap lengkap atau sempurnanya (bukan sahnya) suatu perbuatan hukum, dan dilihat dari segi fungsinya sebagai alat bukti, akta otentik mempunyai kekuatan pembuktian sempurna (hanya satu bukti cukup sebagai dasar pemutus perkara, akta otentik dianggap benar adanya dan pihak yang membantah dibebani untuk

⁹ Adrian Sutedi, (2011), *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 127.

membuktikan kebenaran bantahannya). Dalam hal pembuatan akta jual beli tanah dengan konstruksi pembuatan akta jual belinya, sebagai berikut:¹⁰ a) Akta jual beli telah ditandatangani tetapi harga pembelian belum dibayar lunas oleh pembeli serta Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah Dan/Atau Bangunan (Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 Tentang Pembayaran Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah Dan/Atau Bangunan) dan pajak atau Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang BPHTB juga belum dibayar; b) Penandatanganan akta jual beli oleh para pihak dilakukan tidak dihadapan PPAT yang menandatangani akta jual beli (titipan akta); c) Penandatanganan akta jual beli oleh penjual dan pembeli tidak dilakukan dalam waktu yang bersamaan di hadapan PPAT; d) Akta jual beli telah ditandatangani tapi sertipikat belum diperiksa kesesuaiannya dengan buku tanah di kantor pertanahan; e) Pembuatan akta jual beli dilakukan di luar daerah kerja PPAT dan tanpa dihadiri oleh saksi-saksi; f) Akta ditandatangani di luar kantor PPAT dan tanpa dihadiri oleh saksi-saksi; g) Nilai harga transaksi yang dimuat dalam akta jual beli berbeda dengan nilai transaksi yang sebenarnya

Tentang konstruksi hukum dari akta jual beli tanah yang tidak sesuai dengan tata cara pembatalan akta PPAT, haruslah dibedakan antara Akta PPAT itu sendiri dan perjanjian jual beli yang dituangkan kedalam akta oleh para pihak. Meskipun aktanya terdegradasi kekuatan pembuktiannya tetapi perjanjian jual beli diantara para pihak adalah tetap sah sepanjang syarat-syarat perjanjian jual belinya terpenuhi. Dalam hal pembuatan akta jual beli tanah dengan konstruksi pembuatan akta jual beli sebagai berikut:

1. Akta jual beli tanah ditandatangani tetapi harga pembelian belum dibayar lunas oleh pembeli serta pajak penghasilan atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan. (Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 Tentang Pembayaran Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah Dan Bangunan). Dan pajak atau bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang BPHTB juga belum dibayar, akibat hukumnya adalah, a) Akibat terdegradasi kekuatan pembuktiannya menjadi akta dibawah tangan tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang dan atau peraturan-peraturan lain; b)

¹⁰ Mochamad Dja'iss Dan RMJ Koosmargono, (2008), *Membaca dan Mengerti HIR*, Semarang: Universitas Diponegoro, Hlm. 157.

PPAT yang membuat aktanya dikenakan sanksi administrasi dan denda sebagaimana dalam ketentuan pasal 24 ayat (1) dan pasal 26 ayat (1) dan Undang-undang Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah.

2. Penandatanganan akta jual beli oleh para pihak dilakukan tidak dihadapan PPAT yang menandatangani akta jual beli (titipan akta) akibat hukumnya adalah: a) PPAT dapat diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya sebagaimana dalam ketentuan Pasal 28 Ayat (2) Peraturan Kepala Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah; b) Akta terdegradasi kekuatan pembuktiannya menjadi akta dibawah tangan kerana tidak memenuhi persyaratn yang ditentukan oleh Undang-undang dan Peraturan-peraturan lain.
3. Penandatanganan akta jual beli oleh penjual dan pembeli tidak dilakukan dalam waktu yang bersamaan dihadapan PPAT, akibat hukumnya adalah: a) Akta terdegradasi kekuatan pembuktiannya menjadi akta dibawah tangan karena tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang dan peraturan-peraturan lain; b) PPAT yang membuat aktanya dikenakan sanksi administratif dan denda sebagaimana dalam ketentuan pasal 62 peraturan pemerintah republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam dalam pasal 38, 39, dan 40, serta ketentuan dan petunjuk yang diberikan oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk. Dikarenakan Tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT, dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut.
4. Akta jual beli tanah ditanda tangani dengan sertifikat belum diperiksa kesesuaiannya dengan buku tanah di kantor pertanahan, akibat hukumnya adalah: a) Akibat terdegradasi kekuatan pembuktiannya menjadi akta dibawah tangan karena tidak memnuhi persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang dan atau peraturan-peraturan lainnya; b) Bagi pembeli terdapat resiko sertipikat diblokir atau sertipikat tidak sesuai dengan daftar yang ada dalam buku tanah di kantor pertanahan.
5. Perbuatan akta jual beli tanah diluar daerah keraja PPAT dan tanpa saksi-saksi, akibat hukumnya adalah: a) PPAT dapat diberhentikan dengan secara tidak hormat dari jabatannya oleh kepala badan karena: melakukan pelanggaran berat terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT; b) Akta terdegradasi kekuatan pembuktiannya menjadi

akta dibawah tangan karena tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang dan peraturan lain.

6. Nilai harga transaksi yang dimuat dalam akta jual beli berbeda dengan nilai transaksi yang sebenarnya, akibat hukumnya adalah: a) PPAT dapat diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya oleh kepala badan sesuai pasal 28 ayat (2) peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006, karena memberikan keterangan yang tidak benar di dalam akta yang mengakibatkan sengketa atau konflik pertanahan; b) Akta terdegradasi kekuatan pembuktiannya menjadi akta dibawah tangan karena tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang dan atau peraturan lainnya.

Dengan demikian sebagaimana yang terdapat dalam beberapa poin penjelasan dalam suatu perbuatan hukum jual beli yang dilakukan para pihak maupun, PPAT diatas, maka dari itu sekiranya suatu akta menjadi tidak cacat hukum harus diperhatikan dalam proses awal sebelum diterbitkan akta. Bagi para *stakeholder* harus benar-benar teliti dalam penerbitan suatu akta untuk menghindari akta yang cacat hukum dikemudian hari.

Dari akta tersebut membuktikan bahwa telah terjadi peralihan hak atas tanah untuk selama-lama yang berbentuk sertifikat kemudian terjadilah yang namanya hubungan hukum dari yang bersangkutan dengan cara pembayaran ditentukan harga seberapa besarnya dari kesepakatan. Karena perbuatan hukum yang dilakukan merupakan pemindahan hak untuk selama-lamanya merupakan perbuatan hukum pemindahan hak, maka akta tersebut membuktikan, bahwa penerimaan hak (pembeli) sudah menjadi pemegang hak yang sah.

Demikian juga menurut PP No. 24 Tahun 1997 menghendaki perjanjian jual beli tanah harus dibuat dalam bentuk akta otentik yang dibuat didepan pejabat yang berwenang, yakni PPAT.¹¹ Jadi menurut PP No. 24 Tahun 1997 pendaftaran jual beli itu hanya dapat dilakukan dengan akta PPAT sebai buktinya. Orang yang melakukan jual beli tanpa dibuktikan dengan akta PPAT tidak akan dapat memperoleh sertifikat.

Kewajiban menyerahkan surat bukti hak milik atas tanah yang dijual sangat penting, karena itu dalam ketentuannya di Pasal 1482 KUH Perdata menyatakan “kewajiban menyerahkan suatu barang meliputi segala sesuatu yang menjadi perlengkapannya serta dimaksudkan bagi pemakainya yang tetap, beserta surat-surat bukti milik, jika itu ada.” Jadi, penyerahan sebidang tanah meliputi penyerahan serifikatnya. Hak milik atas tanah baru beralih kepada pembeli jika telah dilakukan penyerahan yuridis, yang wajib diselenggarakan

¹¹ Pasal 37 (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

dengan perbuatan akta dihadapan oleh kepala kantor pendaftaran selaku *overschrijvings Ambetenaar* sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1488 KUH Perdata.¹²

Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997, peralihan tanah dan benda-benda di atasnya dilakukan dengan akta PPAT. Pengalihan tanah dari pemilik kepada penerima disertai dengan penyerahan yuridis (*juridische levering*), merupakan penyerahan yang harus memenuhi formalitas undang-undang, meliputi pemenuhan syarat, dilakukan melalui prosedur yang telah ditetapkan, menggunakan dokumen, dibuat dihadapan PPAT.¹³ sebagai perbandingan, dalam hal jual beli hak milik atas tanah dikenal pendaftaran perbuatan hukum yang penggunaannya dilihat pada saat pelaksanaan jual beli tanah yaitu saat beralihnya hak dari penjual kepada pembeli.

Dalam hal ini PPAT harus melakukan perbuatan hukum jual beli sedemikian rupa, jadi apa yang ingin dibuktikan akan diketahui dari akta yang dibuat. Untuk mengantisipasi terjadinya rumusan-rumusan yang dapat timbul dalam sengketa karena tidak lengkap dan tidak jelas, karena akta PPAT merupakan akta autentik yang mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak mengenai hal-hal atau peristiwa yang disebut dalam akta, maka yang dibuktikan adalah peristiwanya. Disamping itu akta jual beli harus dibuat dengan menggunakan formulir yang ditentukan.¹⁴

Keharusan adanya PPAT didalam jual beli tanah sebagai mana diatur didalam pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961 ternyata mengandung kelemahan, karena istilah harus tidak disertai dengan saksi, sehingga akta PPAT tidak bisa ditafsirkan dengan syarat-syarat adanya akta penyerahan. Dengan agar memperkuat akta dalam jual beli maka perlunya aturan hukum yang secara kongkrit yang diterbitkan oleh Pemerintah agar transaksi jual beli bisa dipertanggungjawabkan. Keberadaan saksi ini merupakan hal yang perlu dipentingkan dalam proses jual beli, karena apabila salah satu dari kedua belah pihak ingkar dan menjadi sengketa. Maka saksi-saksi ini yang akan memperjelaskan kepada hakim di pengadilan bahwa benar-benar mera telah melakukan jual beli hak atas tanah.

Pembatasan wewenang dalam jual beli bahwa akta jual beli tanah tidak boleh dilakukan oleh PPAT yang bukan wilayahnya kerjanya.¹⁵ Ketidak kehatian dalam pembelian tanah tanpa melalui PPAT akan menimbulkan kerugian mengenai luas tanah yang dibelinya.

¹² Adrian Sutedi, *op.cit.*, Hlm. 129.

¹³ Abdul Kadir Muhammad, (1994), *Hukum Harta Kekayaan*, Cetakan 1, Bandung: Citra Aditiya Bakti, Hlm. 55-56.

¹⁴ Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1989 tanggal 11 September 1989 tentang Penyempurnaan bentuk Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah.

¹⁵ Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

Seringkali jual beli tanah dilakukan dengan saksi dan surat jual beli yang dibuat oleh kepala desa ataupun camat, memungkinkan luas yang digunakan berupa angka yang mungkin sekali berasal dari petuk atas surat keterangan lain yang tidak didasari pengukuran dan penghitungan kadastal. Dalam suatu transaksi jual beli tidak sedikit yang rentan menimbulkan sengketa, yakni dalam pemindahan hak atas tanah tersebut terdapat pemalsuan tanda tangan yang merupakan persetujuan dari istri penjual. Mungkin dalam jangka pendek tidak memungkinkan untuk adanya gugatan dari pihak lain, akan tetapi dalam jangka panjang pembeli akan mengalami gugatan dari pihak lain yang merasa memiliki hak atas tanah atau yang merasa dirugikan atas jual beli tanah. Dalam kasus jual beli tanah ataupun rumah bisa juga ada kasus sertifikat ganda. Perihal terjadinya sertifikat ganda ini biasanya ada yang mengklaim sertifikat tanah tersebut, seperti tanah negara yang dibebaskan atau tanah kosong yang tidak jelas statusnya. Dengan hal ini warga yang bertempat tinggal diatas tanah tersebut mempunyai hak untuk mendaftarkan tanah tersebut dan mengajukan permohonan ke kantor pertanahan setempat.

Pada saat pembelian rumah harus adanya kewajiban untuk mengecek sertifikikat tersebut dan itu sudah menjadi syarat bagi pembuatan akta PPAT. Pembeli yang akan membuat akta jual beli harus mengecek terlebih dahulu ke Kantor Pertanahan atau BPN, untuk mencegah lahirnya akta PPAT yang cacat hukum. Pengecekan itu berguna untuk menyesuaikan sertifikat dengan buku tanah. Untuk sertifikat pengalihan haknya harus ada bukti pengalihan di akta notaris atau PPAT, baik itu akta hibah atau waris.

Untuk itu perlu kiranya dalam penerbitan suatu akta yang cacat hukum harus dapat dipertanggungjawabkan oleh penerbit akta. Adapun tanggung jawab PPAT terhadap akta yang mengandung cacat hukum adalah secara Administratif.

Kesalahan administrasi atau biasa disebut dengan mal administrasi yang dilakukan oleh PPAT dalam melakukan sebagian kegiatan pendaftaran tanah tentunya akan menimbulkan konsekuensi hukum, yakni PPAT dapat dimintai pertanggungjawaban. Mengenai persoalan pertanggungjawaban pejabat menurut Kranenburg dan Vegtig ada dua teori yang melandasinya yaitu: a) Teori *fautes personnelles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia selaku pribadi; b) Teori *fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan

kesalahan berat atau kesalahan ringan, dimana berat dan ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggungjawab yang harus ditanggung.

Berdasarkan teori *fautes personnelles* di atas, Penulis berpendapat bahwa PPAT bertanggung jawab atas pembuatan akta jual beli yang mengandung cacat hukum, sebagaimana telah diuraikan pada sub bab di atas. Terhadap PPAT yang membuat akta jual beli tanah yang mengandung cacat hukum tersebut, dikategorikan sebagai perbuatan yang menyalahgunakan wewenang, mengingat wewenang yang ada padanya berdasarkan Pasal 2 PJPPAT telah disalahgunakan, sehingga penggunaan wewenang tersebut pada akhirnya tidak sesuai dengan tujuan pemberian wewenang itu sendiri, dalam hal ini nampak telah terjadi penyalahgunaan wewenang oleh PPAT karena tidak menjalankan wewenang sebagaimana mestinya. Kesalahan PPAT dalam hal ini berbentuk kealpaan atau kelalaian, akan tetapi yang menjadi masalah adalah apakah kealpaan atau kelalaian yang dilakukan oleh PPAT dikategorikan penyalahgunaan wewenang, mengingat istilah penyalahgunaan wewenang cenderung mengarah kepada pemikiran adanya unsur kesengajaan.

Berpijak pada kewenangan yang dimiliki oleh PPAT dalam hal pembuatan akta otentik, seorang PPAT diharuskan selalu mengambil sikap cermat atau hati-hati dalam menghadapi setiap kasus, mengingat seorang PPAT telah memiliki kemampuan profesional baik secara teoritis maupun praktis. Dengan demikian apabila seorang PPAT melakukan kealpaan dalam pembuatan akta, dan mengakibatkan akta tersebut cacat hukum maka dapat dikatakan telah terjadi penyalahgunaan wewenang, karena PPAT bersangkutan menyadari bahwa sebagai pejabat umum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka setiap PPAT dituntut untuk menangani suatu kasus yang berkaitan dengan wewenangnya, dan tidak dapat dilepaskan dari tuduhan adanya penyalahgunaan wewenang. Keadaan penyalahgunaan wewenang ini akan semakin jelas apabila terdapat unsur merugikan yang diderita oleh salah satu atau para pihak yang tampak pada saat dibatalkannya akta PPAT yang dibuatnya sebagai konsekuensi final dari akta yang mengalami cacat hukum.

Faktor Penghibahan dan Perwakafan dalam Sertifikat yang Cacat Hukum

Hibah tanah merupakan pemberian seseorang kepada orang lain dengan tidak ada penggantian apapun dan dilakukan secara sukarela, tanpa ada kontra prestasi dari pihak penerima pemberian, dan pemberian itu dilangsungkan pada saat sipemberi masih hidup. Inilah yang berbeda dengan wasiat, yang mana wasiat diberikan sesudah si pewasiat meninggal dunia.

Pengertian hibah diatur dalam KUH Perdata Pasal 1666 yang menyebutkan, “hibah adalah sesuatu perjanjian dengan mana si penghibah, diwaktunya hidupnya, dengan cuma-cuma dan dengan dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu benda guna keperluan sipenerima hibah yang menerima penyerahan itu. Undang-undang tidak mengakui lain-lain hibah selain hibah-hibah di antara orang-orang yang masih hidup. Peralihan yang dapat dialihkan melalui hibah salah satunya adalah hak milik yaitu hak turun temurun dengan mengingat bahwa hak tersebut mempunyai fungsi sosial. Apabila sudah dilakukan peralihan hak atas tanah maka harus didaftarkan dikantor pertanahan, dengan diselenggarakan pendaftaran tanah maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah pula mengetahui status atau kedudukan hukum dari pada tanah-tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas, dan batas siapa yang berhak dan beban-beban yang ada.¹⁶

Setiap pemberian hibah tanah dan bangunan harus dilakukan dengan akta tanah (PPAT), yakni berupa akta hibah. Jadi jika seseorang yang ingin menghibahkan tanahnya ataupun serta bangunan di atas tanah tersebut wajib dibuatkan akta hibah oleh PPAT. Dan selain itu dalam perbuatan penghibahan itu hadir oleh sekurang-kurangnya dua saksi.¹⁷

Ketidacermatan Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat yang berasal dari hibah palsu seringkali terjadi karena tidak menelita apakah hibah betul-betul dibuat oleh PPAT atau tidak. Akibat bebrbagai sengketa tanah dengan sertifikat berasal dari hibah palsu bermunculan. Untuk mencegah sertifikat yang berasal dari hibah palsu maka harus ada ketetapan, kepastian dan kebenaran informasi yang terutang dalam akta hibah tanah sangat menentukan bagi proses pendaftaran dan pemberian perlindungan hak atas tanah bagi pemberi hibah, para ahli waris pemberi hibah, dan penerima hibah. Konsekuensinya, PPAT di samping harus bertanggungjawab terhadap kepastian dan kebenaran isi akta hibah, juga wajib menyampaikan akta dan warkah-warkah lainnya kepada Kantor Pertanahan.¹⁸

Dalam hal perwakafan yang menyebabkan sesuatu hak atas tanah menjadi hapus, yaitu jika hak milik diwakafkan dan dijadikan wakaf. Menurut Moh. Anwar, wakaf ialah menahan suatu barang dari pada dijual belikan atau diberikan atau dipinjamkan oleh pemilik, guna dijadikan pemanfaatan untuj kepentingan tertentu yang diperolehkan oleh syara' serta serta

¹⁶ Asri Arinda, (2016, Juli-Desember), Pelaksanaan Peralihan Hak Milik atas Tanah Melalui Hibah Untuk Anak di Bawah Umur, *Jurnal Repertorium*, Vol. III. No. 2. Hlm.____.

¹⁷ Try Jata Ayu Pramestu, (2018, Januari, 19), *Prosedur Hibah Tanah dan Bangunan Kepada Keluarga*. Diakses pada November, 27, 2020. Dari nama website: <https://m.hukumonline.com/ klinik /detail / lt51e582b1ad14c/prosedur-hibah-tanah-dan-bangunan-kepada-keluarga>.

¹⁸ Adrian Sutedi, *op.cit.*, Hlm. 162

tetap bentuknya dan boleh dipergunakan untuk diambil manfaatnya oleh orang yang ditentukan (yang menerima wakaf), atau umum.¹⁹

Dengan demikian fungsi wakaf adalah untuk mengekalkan manfaat tanah yang diwakafkan, sesuai dengan tujuan wakaf yang bersangkutan. Dengan dijadikannya tanah hak milik suatu wakaf, hak milik yang bersangkutan menjadi hapus. Tetapi tanahnya tidak menjadi tanah negara, melainkan memperoleh status yang khusus sebagai tanah wakaf, yang diatur oleh hukum agama islam.²⁰

Keberadaan wakaf telah mendapatkan pengakuan dalam UUPA sebagai mana ditegaskan sebagai berikut: 1) Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan social; 2) Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagaimana dimaksud pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasi langsung oleh Negara; 3) perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur oleh pemerintah.²¹

Sebagaimana disebutkan dalam pasal 49 ayat 3 diatas, pasal ini memberikan tempat yang khusus bagi hak yang bersangkutan dengan kegiatan keagamaan. Dalam penjelasannya pasal ini memberi ketegasan bahwa soal-soal yang bersangkutan dengan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya. Dan UUPA memerintahkan peraturan pewakafan tanah hak milik dengan PP, karna pada waktu itu tidak ada peraturan yang kongkrit dalam peraturan undang-undang.

Sesuai dengan fungsi yang diuraikan dalam pasal 49 UUPA dan di perjelas dalam PP No. 28 tahun 1977, bahwa tanah yang berhak diwakafkan terbatas pada tanah yang berstatus Hak Milik, sebagai hak atas tanah, yang berbeda dengan hak-hak atas tanah yang lain, secara hakiki tidak terbatas jangka waktunya. Maka jika yanag akan diwakafkan itu bukan tanah hak milik, tanah yang bersangkutan harus ditingkatkan statusnya lebih dahulu menjadi hak milik. Tanah hak milik diwakfkan itu pun harus bebas dari segala beban ikatan, jaminan, sita dan sengketa, demikian dinyatakan juga dalam pasal 4 diatas. Tanah yang mengandung pembebanan yang mengandung pembebanan atau sedang dalam proses perkara atau sengketa, tidak dapat diwakfkan sebelum masalahnya diselesaikan terlebih dahulu.²² Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, wakaf tanah hak milik merupakan suatu

¹⁹ *Ibid.* Hlm. 166.

²⁰ Boedi Harsono, *op.,cit.* Hlm. 345.

²¹ Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

²² Boedi Harsono, *op.,cit.* Hlm. 346-347.

perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan pribadatan atau kepentingan umum lainnya sesuai dengan aharan agama islam.²³

Untuk mendapatkan kekuatan hukum tetap dalam perwakafan atas tanah maka harus dibuatkan ikrar wakaf harus dibuatkan oleh kepala KUA. Pelaksanaan ikrar wakaf, demikian pula pembuatan akta ikrar wakaf dianggap sah, jika dihadiri dan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 orang saksi, yang disertai dengan surat-surat bukti pemilikan tanah yang sah yang disertai dengan surat-surat bukti pemilikan tanah, surat keterangan kepala desa, surat keterangan pendaftaran tanah. Setelah akta ikrar wakaf dibuat, selanjutnya dilakukan pendaftaran wakafntanah hak milik dikantor pertanahan di kabupaten/kota untuk memperoleh sertifikat. Sertifikat tanah wakaf merupakan program nasional sebagai tanggung jawab pemerintah dan masyarakat.²⁴ Dalam persoalan perwakafan yang ada di Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik, peraturan yang sudah berlaku sekitar 18 tahun ini di bandingkan dengan perkembang dengan majunya zaman yang dengan kebutuhan rill atau hajat hidup kaum muslimin seringkali mengalami benturan di dalam prakteknya karena ruang lingkupnya yang dirasakan sangat sempit.

Tidak sedikit tanah yang telah diwakafkan diperkarakan. Sering terjadi perwakafan tanah yang sudah berlangsung puluhan tahun dan wakif sudah meninggal dunia. Dan untuk mencegah tanah wakaf tidak jatuh ketangan atau kepihak yang tidak berhak maka harus adanya upaya penanganan atas sertifikat tanah wakaf yang dilakukan oleh pemerintah untuk peruntukanya di seluruh plosok tanah air, serta memberikan pengumuman terhadap tanah yang belum disertifikatkan agar masyarakat setempat khususnya mengetahui agar pemanfaatan dan pemberdayaan tanah wakaf yang harus diprioritaskan itu tanah wakaf yang berbentuk apa saja, dan bagi penerima wakaf harus disegrakan mendaftarkan tanah wakaf menjadi hak milik. Dengan adanya pertimbangan bahwa praktik wakaf yang terjadi dalam kehidupan bermasyarakat belum sepenuhnya berjalan dengan tertib dan efisien sehingga dalam berbagai kasus harta watidak dipelihara dan dikelola oleh Nazir sebagaimana mestinya. Keadaan demikian tidak hanya karena kelalaian atau ketidak mampuan Nazir dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf tapi juga karena sikap masyarakat yang

²³ Pasal 1 ayat (1), Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik Presiden Republik Indonesia.

²⁴ Adrian Sutedi, *op.,cit.* Hlm. 170.

kurang peduli atau belum memahami status harta benda wakaf yang seharusnya dilindungi demi untuk kesejahteraan umum sesuai dengan tujuan, fungsi, dan peruntukan wakaf.²⁵

KESIMPULAN

Serifikat cacat hukum adalah sertifikat hak atas tanah yang telah diterbitkan oleh pejabat Tata usaha Negara dibidang pertananahn (BPN), namun dalam serifiat tersebut terdapat hal-hal yang menyebabkan sertifikat itu batal. Karena dalam pengurusanya terdapat unsur-unsur paksaan, kekeliruan, penipuan dan lain-lain. Atau bisa disebabkan karena prosedur formulirnya tidak sesuai atau dilanggar yang akibat hukumnya batal. Terjadinya sertifikat cacat hukum disebabkan oleh cacat hukum karena kesalahan administrasi oleh Badan Pertanahan Nasional yang meliputi salah prosedur, kesalahan subyek hak dan kesalahan luas tanah yang sebelumnya tidak diketahui sampai keluarnya sertifikat. Cacat hukum dari sertifikat yang sudah diterbitkan adalah akibat di kemudian hari ada bantahan dari pihak-pihak yang merasa dirugikan. Disamping itu dikenal sertifikat cacat hukum karena putusan pengadilan.

Dalam menerbitkan sertifikat yang berasal dari hibah palsu Lembaga terkait akan hal ini seringkali terjadi karena tidak menelita apakah hibah betul-betul dibuat oleh PPAT atau tidak. Akibat bebrbagai sengketa tanah dengan sertifikat berasal dari hibah palsu bermunculan, mengakibatkan hal tersebut menjadi cacat hukum dan merugikan para pihak Untuk mencegah sertifikat yang berasal dari hibah palsu maka harus ada ketetapan, kepastian dan kebenaran informasi yang terutang dalam akta hibah tanah sangat menentukan bagi proses pendaftaran dan pemberian perlindungan hak atas tanah bagi pemberi hibah, para ahli waris pemberi hibah, dan penerima hibah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Kadir Muhammad, 1994, *Hukum Harta Kekayaan*, Cetakan 1, Bandung: Citra Aditiya Bakti.
- Adrian Sutedi, 2011, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Boedi Harsono, 2013, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Universitas Trisakti.
- Mochamad Dja'iss Dan RMJ Koosmargono, 2008, *Membaca dan Mengerti HIR*, Semarang: Universitas Diponegoro.

²⁵ Salim Hasan, (2018, Desember), Pengelolaan Tanah Wakaf di Kota Manado, *Jurnal Aqlam*, Vol. 3, No. 2. Hlm.____.

Yamin Lubis dan Rahim Lubis, 2010, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi, Bandung: Mandar Maju.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945.

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

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1989 Tentang Penyempurnaan bentuk Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik Presiden Republik Indonesia.

Jurnal

Isdiyana Kusuma Ayu. 2019, Maret. Problematika Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Batu, ____, Vol. 27, No. 1.

Asriarinda. 2016, Juli-Desember, Pelaksanaan Peralihan Hak Milik atas Tanah Melalui Hibah Untuk Anak di Bawah Umur, *Jurnal Repertorium*, Vol. III No. 2.

Salim Hasan. 2018, Desember, Pengelolaan Tanah Wakaf di Kota Manado, *Jurnal Aqlam*, Vol. 3, No. 2.

Internet

Try Jata Ayu Pramestu. 2018, Januari, 19. *Prosedur Hibah Tanah dan Bangunan Kepada Keluarga*. Diakses pada November, 27, 2020. Dari nama website: [https://m.hukumonline.com/klinik/detail/lt51e582b1ad14c/prosedur-hibah-tanah dan-bangunan-kepada-keluarga](https://m.hukumonline.com/klinik/detail/lt51e582b1ad14c/prosedur-hibah-tanah-dan-bangunan-kepada-keluarga)

TANTANGAN NOTARIS SEBAGAI PEJABAT UMUM DI ERA REVOLUSI INDUSTRI 4.0 DAN PANDEMI COVID 19

Benny K. Heriawanto

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jalan MT. Haryono 193, Lowokwaru Malang 65141
Telephone : +62(341) 551932 , 551822 Fax: +62(341) 552249
Email : bennyheriawanto@unisma.ac.id

ABSTRAK

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, notaris dinyatakan sebagai pejabat umum yang memiliki wewenang untuk membuat akta otentik, dan pada era revolusi industri 4.0 dan pandemi Covid-19, Notaris untuk dapat membuat akta secara elektronik, namun apakah notaris dapat membuat akta otentik secara elektronik?, tulisan ini disusun dengan menggunakan metode yuridis normatif dengan *statute*, *conceptual*, dan *comparative approach*. Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris *jo.* Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, *jo.* Undang Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, notaris tidak dapat membuat akta otentik secara elektronik, dan berdasarkan asas *tabellionis officium fideliter exercebo* notaris diharuskan membuat akta secara konvensional.

Kata kunci : Notaris, Revolusi Industri, Elektronik.

PENDAHULUAN

Keberadaan Notaris di Indonesia berdasarkan catatan sejarah diketahui telah ada sejak sebelum Indonesia menjadi Negara yang merdeka dan berdaulat. Keberadaan Notaris pada masa itu diatur melalui *Reglement op het Notaris-ambt in Indonesie (Staatsblad Tahun 1860 Nomor 3)*, Notaris hadir sebagai representasi Negara untuk memberikan pelayanan hukum di bidang hukum privat kepada masyarakat umum, dimana seperti kehadirannya untuk pertama kalinya Notaris dianggap memiliki peran penting untuk memberikan pelayanan bagi para penduduk dan khususnya para pedagang pada zaman *Vereenigde Oost Ind. Compagnie (VOC)*.¹

Pelayanan hukum di bidang hukum privat diperlukan oleh masyarakat untuk memberikan kepastian hukum atas perbuatan hukum yang telah dilakukan atau atas peristiwa hukum pada umumnya sebagai dasar lahirnya sebuah perikatan.

Notaris memiliki tugas membuat akta namun dalam lapisan ilmu hukum tertentu, Notaris tidak saja dituntut untuk memberikan kepastian hukum atas hak dan kewajiban kreditur dan debitur para pihak, namun juga dituntut untuk dapat memberikan jaminan atas

¹ Habib Adjie, 2011, *Hukum Notaris Indonesia Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Bandung: Refika Aditama, Hlm. 3-4.

terwujudnya keadilan bagi para pihak dan perlindungan hukum bagi masyarakat pada umumnya.

Dalam perkembangannya keberadaan Notaris di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Berdasarkan konsideran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dapat diketahui bahwa masyarakat dan kepentingannya telah berkembang sedemikian rupa oleh karena itu hukum juga seyogyanya turut menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat, dan hal inilah yang menjadi dasar atas pentingnya melakukan perubahan terhadap *Reglement op het Notaris-ambt in Indonesie* (*Staatsblad* Tahun 1860 Nomor 3).

Demikian juga dengan perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, dalam konsideran dijelaskan perubahan dilakukan atas pertimbangan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat, demikianlah hukum diciptakan untuk mengabdikan pada kepentingan manusia.

Dalam pandangan Soejono Soekanto hukum bertujuan untuk menciptakan keseimbangan di antara kepentingan-kepentingan yang terdapat dalam masyarakat.²

Perubahan masyarakat terus belangsung, hingga pada akhirnya tercipta masa (era) yang kini disebut sebagai masa (era) revolusi industri 4.0, disamping perubahan masyarakat yang juga terjadi akibat merebaknya virus covid 19 yang telah ditetapkan sebagai suatu pandemi, hal ini menuntut pula perubahan terhadap hukum secara signifikan, hukum dituntut untuk terus menyesuaikan diri, tidak terkecuali hukum (khususnya sumber hukum berupa peraturan perundang-undangan) yang menjadi dasar bagi seorang Notaris dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Notaris sebagai pejabat umum dituntut secara profesional untuk memberikan jaminan dan keseimbangan atas kepentingan-kepentingan yang dimiliki oleh masyarakat, dengan tetap memperhatikan ketentuan hukum yang berlaku baginya.

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan kenotariatan harus dapat sedemikian rupa mengakomodir tegaknya hukum kenotariatan yang ideal namun juga

² Lili Rasjidi, 1985, *Filsafat Hukum Apakah Hukum Itu?*, Bandung: Remadja Karya Offset. Hlm. 13.

memiliki daya laku terhadap masyarakat. Atas dasar latar belakang tersebut, perlu diketahui Apakah Notaris sebagai pejabat umum dapat membuat akta secara elektronik?

Tulisan ini disusun dengan metode penelitian yuridis normatif, yakni jenis penelitian yang dilakukan untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, doktrin hukum yang mampu menjawab isu hukum khususnya untuk preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, terdapat beberapa pendekatan yang digunakan dalam tulisan ini, yakni *statute approach* pendekatan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum, yakni, Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, jo. Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Undang Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik jo, Undang Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. *Conceptual Approach* untuk memahami istilah-istilah khas dalam hukum kenotariatan, *comparative approach* untuk membandingkan pembuatan akta secara konvensional dan elektronik.³

Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yang terdiri atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, jo. Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Undang Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik jo, Undang Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, bahan hukum sekunder yakni bahan hukum berupa buku yang relevan dengan isu hukum dalam tulisan ini.⁴

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan jalan identifikasi terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang relevan dengan isu hukum, untuk kemudian diinventarisir dan diklasifikasi sesuai dengan kedudukan bahan hukum. Sedangkan teknik analisi bahan hukum dilakukan dengan jalan preskriptif (*content analysis*), yakni untuk menemukan jawaban yang seyogyanya atas isu hukum, dengan pola deskriptif deduktif analitis.⁵

PEMBAHASAN

Globalisasi yang terjadi telah membawa perubahan yang masif dan berdampak secara langsung terhadap sistem ekonomi dan sosial, setidaknya telah terjadi 4 revolusi yang

³ Peter Mahmud Marzuki (A), 2016, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cetakan ke 12, Jakarta: Prenada Media Group, Hlm. 57 dan 119.

⁴ *Ibid.* Hlm. 21.

⁵ *Loc. Cit.*

tercatat dalam sejarah, semula revolusi industri 1.0, hal ini terjadi pada abad 18, yakni sejak ditemukannya mesin uap yang merubah pola kerja dan sistem produksi di dunia industri, barang diproduksi dalam jumlah yang besar tanpa membutuhkan banyak tenaga manusia, kemudian diikuti dengan revolusi industri 2.0 yang terjadi pada abad 19 hingga abad 20 dimulai sejak ditemukan teknologi listrik, sehingga menciptakan tidak saja sistem produksi massal namun juga pola kerja yang efisien.⁶

Revolusi 3.0, ditandai dengan ditemukannya teknologi komputer, pada tahun 1970 an semua sistem ekonomi dan sosial telah dituntut untuk dapat dijalankan secara komputerisasi, dan terakhir adalah revolusi industri 4.0 yang terjadi sejak tahun 2010an ditandai dengan ditemukannya teknologi rekayasa intelegensia dan *internet of thing* sebagai tulang punggung pergerakan dan konektivitas manusia dan mesin.⁷

Hal ini turut merubah pola hidup masyarakat bahkan berdampak disrupsi terhadap paradigma, struktur dan metode, dalam bisnis misalnya, terdapat perubahan pola komunikasi masyarakat baik yang bersifat sederhana hingga yang bersifat kompleks, sehingga pada akhirnya banyak pula ditemukan perubahan misalnya dari bisnis retail (toko fisik) menjadi *e-commerce*, dari pembiayaan konvensional menjadi *financial technology*, dari sistem pendaftaran *offline* menjadi Sistem Administrasi Badan Hukum (SABH), Sistem Administrasi Badan Usaha (SABU).

Perubahan yang terjadi di era revolusi indutri 4.0 ini menuntut agar hukum dapat menyesuaikan diri, hadir dalam perubahan demi menjaga ketertiban dan keseimbangan atas berbagai kepentingan masyarakat. Hukum sebagai metode harus diarahkan semikian rupa untuk menciptakan peraturan-peraturan yang mampu menghadapi keadaan yang berlainan.⁸

Penerapan teknologi rekayasa intelegensia dan *internet of thing* sebagai wujud revolusi 4.0 menjadi semakin nyata bahkan berubah menjadi sebuah keharusan khususnya untuk memutus mata rantai penyebaran virus covid 19 yang sejak tanggal 9 Maret 2020 oleh WHO telah ditetapkan sebagai pandemi.⁹

Pada mulanya pembatasan interaksi dianggap sebagai solusi, namun dalam perkembangannya kebijakan tersebut berdampak pada berbagai sektor baik sosial, budaya dan ekonomi. Sebagai akibat atas kebijakan tersebut pertumbuhan ekonomi menjadi lambat,

⁶ Banu Prasetyo dan Umi Trisyanti, *Revolusi Industri 4.0 dan Tantangan Sosial*, Prosiding SEMATEKSOS 3 "Strategi Pembangunan Nasional Menghadapi Revolusi Industri 4.0", ___, Hlm. 22.

⁷ *Ibid.*

⁸ Lili Rasjidi, *Op. Cit.* Hlm. 17.

⁹ ___, (___), Apa yang Dimaksud Pandemi?, diakses pada tanggal 3 Desember 2020, <https://covid19.go.id/tanya-jawab?search=Apa%20yang%20dimaksud%20dengan%20pandemi>

industri tidak berjalan baik dan bahkan bagi sebagian berujung pada hilangnya mata pencarian.

Oleh karena itu masyarakat dituntut untuk menjalani *new normal life*, masyarakat dituntut untuk menjalani hidup dengan pola dan kebiasaan-kebiasan baru, dengan *new normal life*, masyarakat tetap melakukan aktivitas secara normal namun dengan penerapan protokol kesehatan, masyarakat diminta untuk selalu menggunakan masker, menjaga jarak dan menghindari kerumunan dan bahkan diikuti dengan kebijakan karantina wilayah dan/atau dengan Pembatasan Sosial Berskala Besar.

Kebijakan tersebut pada akhirnya merubah paradigma komunikasi yang baik, dari pola komunikasi luring menjadi daring, bahkan banyak kegiatan dituntut dengan pendekatan *Internet of Thing (IoT)*, sebuah konsep yang terus dikembangkan untuk mendukung proses transfer data melalui jaringan internet sehingga praktis dan tidak lagi membutuhkan proses tatap muka.¹⁰

Sebut saja contohnya *zoom cloud meeting, hanggout meet, whatsapp video, skype* dan lain sebagainya, sebagai aplikasi yang mendadak *booming* digunakan untuk berbagai kegiatan. Hal ini tentu mendorong/memuluskan gerak nyata terwujudnya revolusi industri 4.0., dimana efisiensi, efektivitas, dan praktisitas menjadi indikator atau tolok ukurnya.

Hal ini tentu turut berdampak terhadap eksistensi notaris sebagai pejabat umum. hukum kenotariatan dituntut untuk dapat menyesuaikan diri terhadap tuntutan masyarakat di era revolusi industri 4.0. khususnya pada masa pandemi covid 19 ini.

Notaris dituntut mampu berkompromi dengan konsep *internet of things (IoT)*, sehingga *comparant* tidak lagi dituntut untuk hadir di hadapan Notaris atau berhadapan dengan Notaris secara luring. Demikian pula dengan panandatanganan akta notariil sebisa mungkin dapat dilakukan secara elektronik sebagaimana Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik telah memperkenalkan dengan apa yang disebut dengan tanda tangan elektronik.

Notaris adalah pejabat umum yang memiliki wewenang untuk membuat akta otentik berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris jo. Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

¹⁰ Yuwono Budi Pratiknyo, (14 April 2020), *Covid-19 Memuluskan Era Revolusi Industri 4.0.* diakses pada tanggal 28 November 2020, http://www.ubaya.ac.id/2018/content/articles_detail/289/Covid-19-Memuluskan-Era-Revolusi-Industri-4-0.html.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris telah menetapkan bentuk atas akta otentik, bahkan lebih jauh dari pada itu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris juga telah meentukan tata cara dan mekanisme pembuatan akta oleh notaris.

Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menetapkan bahwa akta notariil terdiri atas awal akta yang meliputi judul akta, nomor akta, jam hari, tanggal, bulan dan tahun dibuatnya akta serta nama lengkap dan tempat kedudukan Notaris, badan akta meliputi atas komparisi, keterangan mengenai kedudukan bertindak penghadap, substansi akta dan komparisi saksi pengenal dan akhir akta meliputi atas uraian pembacaan akta, penandatanganan dan tempat penandatanganan, komparisi saksi serta lembaga renvoi.

Sebagai bagian dari mekanisme pembuatan akta Pasal 40 *jo.* Pasal 44 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris telah menentukan bahwa akta yang dibuat dihadapannya/ olehnya harus dibacakan dengan dihadiri oleh 2 (dua) orang saksi, para penghadap, dan penerjemah (jika akta diterjemahkan dalam bahasa asing oleh penerjemah, serta segera setelah akta dibacakan akta ditandatangani oleh para penghadap, saksi dan Notaris.

Pasal 44 ayat 1 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menjelaskan bahwa penandatanganan akta tersebut dapat dikecualikan namun pengecualian tersebut terbatas pada penghadap, dan sepanjang pula ditemukan alasan yang dapat dibenarkan menurut ketentuan undang-undang.

Selain itu Pasal 46 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menyatakan bahwa akta boleh tidak ditandatangani oleh penghadap dengan alasan penghadap menolak untuk membubuhkan tanda tangannya atau tidak hadir pada penutupan akta dan penghadap belum juga menandatangani akta tersebut, namun terbatas pada jenis akta yang dibuat oleh Notaris (Akta *Relaas*). Pasal 46 ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 mencontohkan jenis akta yang memuat pencatatan harta kekayaan atau berita acara mengenai suatu perbuatan atau peristiwa.¹¹

¹¹ Herlien Budiono, 2014, *Dasar Teknik Pembuatan Akta Notaris*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm. 32-33.

Tidak dipenuhinya (dilanggarnya) ketentuan tersebut, menurut Pasal 41 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris berakibat pada terdegradasinya kekuatan pembuktian akta menjadi akta di bawah tangan, bahkan jika atas suatu peristiwa hukum tertentu dipersyaratkan akta otentik, maka akta tersebut menjadi batal demi hukum.¹²

Hingga tahap ini maka untuk sementara dapat disimpulkan bahwa dengan diakuinya kedudukan tandatangan elektronik dengan tanda manual menurut Penjelasan Pasal 11 ayat 1 Undang Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Memperhatikan pula pendapat Angel Firstia Kresna, (Hakim Yustisial Biro Hukum dan Humas MA RI), yang menyatakan bahwa dalam rangka mendukung *e-government* perlu diimplementasikan tanda tangam elektronik karena tanda tangan elektronik selain karena kedudukannya dan akibat hukumnya telah dipersamakan dengan kedudukan tanda tangan manual, tanda tangan elektronik memiliki tingkat keamanan yang lebih baik dibandingkan dengan tanda tangan manual, khususnya untuk menyesuaikan diri dengan era revolusi industri 4.0 dan bertujuan pula untuk terjerumusya dalam *digital divide*.¹³

Diperkuat pula oleh ketentuan Pasal 18 Undang Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik bahwa transaksi elektronik yang dituangkan dalam kontrak elektronik mengikat kedua belah pihak. Berkaitan pula dengan ketentuan Pasal 77 Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo.* Pasal 46 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, terbuka peluang bagi Notaris dalam pandangan normatif dan teknis untuk membuat akta otentik secara elektronik.

Rapat Umum Pemegang Saham selain dapat diselenggarakan dimana tempat kedudukan Perseroan Terbatas dapat pula diselenggarakan melalui media telekonferensi, video konferensi, atau sarana media elektronik lainnya yang memungkinkan semua peserta RUPS saling melihat dan mendengar secara langsung serta berpartisipasi dalam rapat dan secara teknis tentu itu dapat direalisasikan mengingat ketentuan Pasal 46 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris membenarkan jika akta *relaas* dalam bentuk berita acara mengenai

¹² *Ibid.*

¹³ Angel Firstia Kresna, (22 Agustus 2019), *Legalitas Tanda Tangan Elektronik Pejabat Dalam Rangka Mendukung E-Government*, diakses pada tanggal 30 November 2020. <https://www.mahkamahagung.go.id/id/artikel/3737/legalitas-tanda-tangan-elektronik-pejabat-dalam-rangka-mendukung-e-government>.

suatu peristiwa atau perbuatan tidak ditandatangani oleh penghadap (*comparant*), sehingga dengannya berita acara Rapat Umum Pemegang Saham dapat dinyatakan sebagai alat bukti.

Namun walau demikian saat kita perhatikan ketentuan Pasal 5 ayat 4 huruf a dan b Undang Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Transaksi dan Informasi Elektronik, diketahui bahwa dikecualikan sebagai alat bukti adalah informasi dan/atau dokumen elektronik yang dinyatakan oleh undang undang harus dibuat secara tertulis dan/atau oleh undang undang harus dibuat dalam bentuk akta otentik. Ketentuan ini tentu mendegradasi kekuatan pembuktian hukum akta otentik yang dibuat secara elektronik.

Lebih jauh atas tata cara pembuatan akta, Herlien Budiono menjelaskan bahwa penggunaan perangkat elektronik pada kantor notaris belum diikuti dengan perubahan tata cara pembuatan akta notaris, khususnya pembuatan akta baik dihadapan maupun oleh Notaris yang dihadiri oleh para penghadap dan saksi.¹⁴

Tidak seperti Pasal 1868 KUH Perdata yang menetapkan terbatas pada bentuk akta yang ditentukan oleh undang undang sebagai dasar keotentikan akta, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris jo. Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris juga menjadikan tata cara pembuatan akta sebagai dasar untuk menentukan otentik atau tidaknya akta yang dibuat oleh Notaris, antara lain:

1. Diperlukan persyaratan materiil dan formil bagi seorang notaris untuk mengenal penghadap, baik secara langsung maupun dengan perantara saksi pengenal. Notaris harus menguji kebenaran material dan formal penghadap untuk memastikan terpenuhinya prinsip kecakapan dan wewenang serta untuk mencegah terjadinya *error in subjecto*;
2. Pasal 44 ayat 1 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang mengatur keberadaan notaris, para penghadap dan saksi dalam tempat yang sama;
3. Pembuatan akta dan penyimpanan akta yang didasarkan pada ketentuan Pasal 16 ayat 1 huruf b Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris *jo.* Pasal 5 ayat 4 Undang Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.¹⁵

Hal ini sangat berkaitan dengan tugas notaris untuk menjamin, pertama kehadiran para penghadap, tempat pembuatan akta, tanggal pembuatan akta, kebenaran keterangan dan/atau

¹⁴ Herlien Budiono, 2016, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata Bi Bidang Kenotariatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm. 213.

¹⁵ *Ibid.* Hlm. 223.

peristiwa hukum yang tertuang dalam akta, dan kebenaran atas tanda tangan para pihak, saksi-saksi dan notaris.

Disamping itu akta otentik sebagai alat bukti harus memenuhi beberapa persyaratan, yakni pertama, jenis material yang digunakan sebagai media tulisan akta yang dipergunakan harus memiliki standar ketahanan, hal ini tentu harus memperhatikan kewajiban notaris untuk menyimpan akta sebagai bagian dari protokol notaris, undang-undang tidak memberikan batasan berapa tahun akta sebagai bagian dari protokol notaris harus disimpan melainkan akta harus disimpan sepanjang dunia berkembang, kedua ketahanan terhadap pemalsuan, ketiga jaminan orisinalitasnya, keempat memenuhi sifat publisitas, kelima dapat dengan mudah dilihat (*waarneembaarheid*) dan keenam mudah dipindahkan.¹⁶

Sedangkan atas data (akta notariil) yang tersimpan secara elektronik menurut Van Esch tidak memiliki ketahanan masa penyimpanan kecuali didukung dengan *hardware* dan *software* yang *up to date*, data yang tersimpan mudah/rentan dimanipulasi tanpa diketahui jejaknya sehingga tidak dapat dibedakan di antara akta otentik dan tidak otentik, walau dapat disiasati dengan *cryptografie*, dan atas data (akta notariil) yang disimpan secara elektronik membutuhkan tindakan tertentu baik dengan *hardware* atau *software*, walau di sisi yang lain justru menguatkan ciri ciri yang dipersyaratkan dalam akta otentik, mengingat data (akta notariil) yang disimpan secara elektronik, dapat lebih memenuhi unsur publisitas, dan lebih mudah dipindahkan tanpa membutuhkan tenaga dan ruang yang lebih jika dibandingkan dengan akta notariil fisik.¹⁷

Berdasarkan perbandingan tersebut maka diketahui bahwa akta notariil yang disimpan secara elektronik tidak sepenuhnya memenuhi unsur-unsur atau persyaratan-persyaratan penyimpanan akta otentik yang ideal.

Bahwa tentu dalam perkembangannya teknologi dapat saja memastikan hal-hal yang menjadi tugas pokoknya dalam pembuatan akta misalnya dengan penggunaan teknologi *encryptie*, namun walau demikian perangkat hukum masih belum memadai untuk dilaksanakannya pembuatan akta notariil melalui media elektronik.¹⁸

Sehingga sangat beralasan bagi sebagaimana dalam menjalankan tugas profesi notaris tetap berpegang teguh pada asas *tabellionis officium fideliter exercebo*, sebagai dasar formil dalam pembuatan akta notariil. Asas ini mengajarkan bahwa notaris memiliki kewajiban untuk melaksanakan tata cara pembuatan akta otentik dengan cara yang tradisional.

¹⁶ *Ibid.* Hlm. 218.

¹⁷ *Ibid.* Hlm. 219.

¹⁸ *Ibid.* Hlm. 222.

Dengan asas tersebut maka menjadi kewajiban notaris untuk hadir dan saling berhadapan dengan *comparant* khususnya dalam proses pembuatan akta, melihat, mendengar dan/atau menyaksikan penyampaian kehendak secara langsung (tatap muka), melihat dan/atau menyaksikan respon penghadap dalam proses pembacaan akta secara langsung (tatap muka) dan melihat dan/atau menyaksikan proses penandatanganan secara langsung (tatap muka) tetaplah menjadi satu jalan yang terbaik untuk memberikan jaminan atas kepastian akta dan/atau keotentikan akta, akta notariil tidak ditandatangani secara elektronik melainkan harus menggunakan tandatangan manual, sehingga karenanya dapat disimpulkan berlandaskan pada asas ini akta notariil tidak diperkenankan dibuat secara elektronik.¹⁹

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Notaris berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Noatris jo. Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, jo. Undang Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dan memperhatikan pula satu asas yang dikenal dalam hukum kenotariatan *tabellionis officium fideliter exercebo*, belum dapat membuat akta otentik secara elektronik, pelanggaran terhadap sumber hukum tersebut di atas berakibat akta terdegrasi kekuatan pembuktiannya layaknya akta di bawah tangan dan/atau bahkan menjadi batal demi hukum.

SARAN

Untuk mengakomodir perkembangan masyarakat di masa revolusi industri 4.0, penting bagi asosiasi Ikatan Notaris Indonesia dan Pemerintah untuk melakukan *benchmark* di beberapa negara yang telah melaksanakan pembuatan akta secara elektronik, untuk kemudian dapat ditemukan gambaran atas idealnya tata cara pembuatan akta, dan untuk itu dapat pula berguna sebagai landasan sosiologis atas pembentukan undang-undang. Hukum harus ditempatkan sebagai *tool as social control* begi kepentingan masyarakat dan sekaligus sebagai *tool social engineering* bagi notaris sebagai pejabat umum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

¹⁹ Andes Willi Wijaya, (29 November 2018), *Konsep Dasar Cyber Notary : Keabsahan Akta dalam Bentuk Elektronik*, diakses pada tanggal 2 Desember 2020, <https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/11/29/konsep-dasar-cyber-notary-keabsahan-akta-dalam-bentuk-elektronik/>.

Habib Adjie, 2011, *Hukum Notaris Indonesia Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Bandung: Refika Aditama.

Herlien Budiono, 2014, *Dasar Teknik Pembuatan Akta Notaris*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Herlien Budiono, 2016, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Lili Rasjidi, 1985, *Filsafat Hukum Apakah Hukum Itu?*, Bandung: Remadja Karya Offset.

Peter Mahmud Marzuki(A), 2016, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cetakan ke 12, Jakarta: Prenada Media Group.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Undang Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Jurnal

Banu Prasetyo dan Umi Trisyanti, Revolusi Industri 4.0 dan Tantangan Sosial, Prosiding SEMATEKSOS 3 "Strategi Pembangunan Nasional Menghadapi Revolusi Industri 4.0", ____,

Internet

____, (____), Apa yang Dimaksud Pandemi?, diakses pada tanggal 3 Desember 2020, <https://covid19.go.id/tanya-jawab?search=Apa%20yang%20dimaksud%20dengan%20pandemi>

Andes Willi Wijaya, (29 November 2018), *Konsep Dasar Cyber Notary : Keabsahan Akta dalam Bentuk Elektronik*, diakses pada tanggal 2 Desember 2020, <https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/11/29/konsep-dasar-cyber-notary-keabsahan-akta-dalam-bentuk-elektronik/>.

Angel Firstia Kresna, (22 Agustus 2019), *Legalitas Tanda Tangan Elektronik Pejabat Dalam Rangka Mendukung E-Government*, diakses pada tanggal 30 November 2020. <https://www.mahkamahagung.go.id/id/artikel/3737/legalitas-tanda-tangan-elektronik-pejabat-dalam-rangka-mendukung-e-government>

**IDEALISME RELASI SUAMI ISTRI PADA ERA NEW NORMAL
DALAM PERSPEKTIF HUKUM AL-QUR'AN**

Abd. Rozaq, Ulil Fauziyah

UIN Maulana Malik Ibrahim Malang
Jl. Gajayana No. 50 Dinoyo Lowokwaru Kota Malang Jawa Timur 65144,
No. Telp/Fax. (0341) 551354
Email: Abdrozaq1@uin-malang.ac.id, ulilfauziyah@pai.uin-malang.ac.id

ABSTRAK

Al-Qur'an memberikan perhatian khusus pada masalah relasi dan komunikasi suami-istri. Al-Qur'an juga memberikan penekanan pada hal kesetaraan, kerjasama dan keseimbangan dalam relasi suami-istri. Dan selanjutnya penelitian ini juga akan membahas bagaimana metode menjalin relasi suami-istri pada era new normal. Penelitian ini termasuk library Research. Data primernya Al-Qur'an dan Terjemahan DEPAG RI, sedangkan data sekundernya adalah kitab tafsir seperti tafsir al-Thabari, Tafsir al-Qurthubi, Tafsir Ibnu Kasir dll. Teknik analisa data dalam penelitian ini adalah conten analisis. Kesimpulan dalam penelitian ini adalah satu relasi suami-istri dalam perspektif hukum Al-Qur'an adalah suami-istri yang mampu mempertahankan kesetaraan dalam beraktifitas, menjalin kerjasama dan mampu menjaga keseimbangan dalam rumah tangga dan dua Metode dalam menjalin relasi suami-istrinya pada era new normal di antaranya adalah satu, membangun dan memperbaiki prinsip-prinsip dalam pernikahan, dua membangun dan memperbaiki pola hubungan suami-istri dan tiga membangun atau memperbaiki manajemen dalam rumah tangga.

Kata Kunci: Relasi, *New Normal*, Hukum Al-Qur'an

PENDAHULUAN

Relasi suami-istri atau *Muayarah bi al-Ma'ruf* merupakan fitrah manusia. Dari relasi tersebut pasangan suami-istri bisa berbagi, berkasih sayang, yang semuanya itu merupakan kebutuhan batin. Sayyid Sabiq mengatakan berpasang-pasangan merupakan pola hidup yang ditetapkan oleh Alloh bagi makhluknya sebagai sarana untuk memperbanyak (melanjutkan) keturunan dan mempertahankan hidup, yang mana masing-masing pasangan telah diberi bekal oleh Allah untuk mencapai tujuan tersebut dengan sebaik mungkin.¹

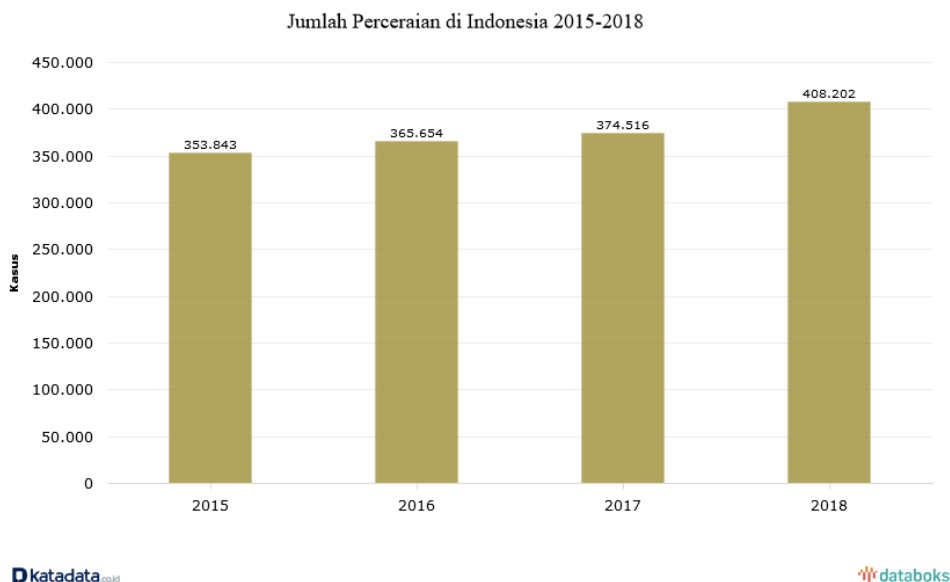
Salah satu dasar untuk membangun keluarga harmonis yaitu dengan berpegang prinsip *mu'asyarah bi al-ma'ruf*. Relasi suami-istri yang didasari oleh *mu'asyarah bi al-ma'ruf* akan menciptakan suasana keluarga yang bahagia. Prinsip *mu'asyarah bi al-ma'ruf* akan lebih mementingkan kesetaraan, keseimbangan dan kebersamaan dalam membangun rumah tangga.

Namun demikian, di tengah perjalanan rumah tangga tersebut terkadang mengalami berbagai hambatan-hambatan yang yang menimbulkan persoalan dalam rumah tangga.

¹ Sayyid Sabiq, (2008), *Fikih Sunnah Juz 3*, Terj. Abdur Rokhim dan Masrukhin, Jakarta: Cakrawala Publishing, Hlm. 196

Ketidakharmonisan tersebut bisa terjadi lantaran suami-istri tidak bisa ber-*mu'asyarah* sebagaimana yang telah dianjurkan oleh Islam dan tidak sesuai dengan perilaku masyarakat pada umumnya.

Relasi suami-istri adalah sebuah perintah al-Qur'an agar senantiasa menjaga hubungan baik dengan sesamanya. Namun demikian banyak persoalan yang timbul di sebuah keluarga tertentu bahkan berakhir dengan perceraian. Dalam katadata.co.id menyebutkan misalnya pada tahun 2018 tren perceraian naik sekitar 9% dari pada tahun sebelumnya, di mana Penyebab terbesar perceraian pada 2018 adalah perselisihan dan pertengkaran terus menerus dengan 183.085 kasus. Faktor ekonomi menempati urutan kedua sebanyak 110.909 kasus. Sementara masalah lainnya adalah suami/istri pergi (17,55%), KDRT (2,15%), dan mabuk (0,85%).²



Sumber: Badan Pusat Statistik di Indonesia (BPS) 2019

Pada perjalanan tahun 2020 Direktur Jenderal Badan Pengadilan Mahkamah Agung Aco Nur mengungkapkan, saat awal penerapan PSBB pada April dan Mei 2020, perceraian di Indonesia di bawah 20.000 kasus. Namun, pada bulan Juni dan Juli 2020, jumlah perceraian meningkat menjadi 57.000 kasus.

Selanjutnya Aco menduga hal itu dilatarbelakangi faktor ekonomi, dimana banyak pencari nafkah harus menghadapi pemutusan hubungan kerja (PHK) di saat pandemi. "Akibat COVID-19 kan banyak di PHK, sehingga ekonomi enggak berjalan lebih baik".³

² Dwi Hadya Handani, 2020, 02, 20, Diakses pada 12, 01, 2020. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/02/20/ramai-ruu-ketahanan-keluarga-berapa-angka-perceraian-di-indonesia>

³ Redaksi Lombok Post, 2020, 08, 30, diakses pada 12, 0, -2020, <https://lombokpost.jawapos.com/nasional/30/08/2020/pandemi-korona-dongkrak-angka-perceraian/>

Pernyataan Aco Nur ini menunjukkan bahwa angka perceraian pada tahun 2020 bulan Juni dan Juli meningkat dibanding bulan Juni dan Juli tahun 2019 dan pemicunya rata-rata karena faktor ekonomi. Adapun menurut ketua umum Nasyyatul Aisyiyah, Diyah Puspitarini mengatakan, selain faktor ekonomi adalah faktor internal keluarga yaitu komunikasi yang tidak baik antara suami-istri, sedangkan faktor eksternalnya adalah terbatasnya ruang gerak selama pandemi.⁴

Pernikahan yang ideal adalah pernikahan yang bertahan sampai akhir hayatnya, sehingga tidak ada ruang untuk melakukan perceraian. Perceraian walaupun diperbolehkan oleh agama tetapi sesungguhnya sesuatu yang tidak diinginkan. Nabi Muhammad melalui Abdullah ibn Umar bersabda:⁵

عبد الله بن عمر قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم ابغض الحلال الى الله الطلاق

Abdullah bin Umar berkata: Rasulullah SAW bersabda “Perkara halal yang paling dibenci oleh Allah adalah Thalaq”. (HR Ibnu Majah)

Hadis yang lain menyatakan bahwa jika istri yang meminta cerai, maka istri tersebut tidak akan masuk surga, Nabi Muhammad bersabda melalui sahabat Tsauban⁶:

أَيُّمَا امْرَأَةٍ سَأَلَتْ زَوْجَهَا طَلَاقًا فِي غَيْرِ مَا بَأْسٍ فَحَرَامٌ عَلَيْهَا رَائِحَةُ الْجَنَّةِ

“Wanita mana saja yang meminta cerai tanpa ada alasan yang jelas, maka haram baginya mencium bau surga.” (HR Ibnu Majah)

Sebagai upaya untuk menghindari perceraian, maka harus kembali kepada hukum-hukum Al-Qur’an, karena al-Qur’an merupakan sumber hukum utama bagi umat Islam, baik yang tersurat maupun yang tersirat. Adapun petunjuk tersebut terbagi menjadi dua, pertama petunjuk berkaitan dengan *hablun minallah*, kedua bahwa al-Qur’an memberikan petunjuk berkaitan dengan *hablun minannas*.

Penelitian yang hendak di urai oleh penulis tergolong sebagai petunjuk yang kedua, yang lebih berdimensi kaitannya hubungan manusia terhadap manusia itu sendiri. Lebih spesifik penulis hendak membahas bagaimana al-Qur’an memberikan petunjuknya tentang “Idealisme Relasi Suami-Istri pada Era *New Normal* dalam Perspektif Hukum Al-Qur’an”.

Al-Qur’an memberikan perhatian khusus pada masalah kerumahtanggaan khususnya pada masalah relasi dan komunikasi suami-istri agar tetap harmonis. Al-Qur’an juga

⁴ Dea Alvi Soraya, 2020, 08, 27, diakses pada 12, 02, 2020, <https://republika.co.id/berita/qfodyb430/mengapa-angka-perceraian-tinggi-saat-pandemi-covid19>

⁵ Muhammad ibn Yazid, 1995, Sunan Ibnu Majah Juz 1 Bab Thalaq, Beirut: Darul Kutub. Hlm. 650

⁶ *Ibid*, Hlm. 650

memberikan penekanan pada hal kesetaraan, kerjasama dan keseimbangan dalam relasi suami-istri agar benar-benar keluarga sakinah, mawaddah dan rahmah.

Untuk mengetahui nilai-nilai dalam relasi suami-istri, dalam hal kesetaraan penulis akan menguraikan surat al-Hujurat ayat 13, dalam hal kerjasama penulis akan menguraikan al-Nisa ayat 32 dan dalam hal keseimbangan penulis akan menguraikan al-Baqarah 228.

Idealisme nilai-nilai relasi suami-istri dalam Al-Qur'an yang sudah diuraikan oleh Al-Qur'an tidak cukup hanya difahami, tetapi harus diwujudkan dalam tindakan nyata, maka poin selanjutnya adalah bagaimana mewujudkan idealisme relasi suami-istri dalam kehidupan sehari-hari utamanya pada era *new normal* ini.

Manfaat dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih dalam penafsiran baru pada era *new normal* ini dan dapat dijadikan sebagai rujukan pemecahan masalah dalam rumah tangga. Adapun tujuannya adalah untuk mengetahui petunjuk al-Qur'an tentang idealisme relasi suami-istri di era *new normal*.

Rumusan masalah yang hendak dibahas pada penelitian ini adalah: bagaimana relasi suami-istri dalam perspektif hukum Al-Qur'an dan bagaimana metode mewujudkan relasi suami-istri dalam kehidupan sehari-hari di era *new normal*.

Penelitian ini termasuk deskriptif- kualitatif yaitu penelitian yang mesdeskripsikan melalui data pustaka atau library Research. Data primer dalam penelitian ini adalah Al-Qur'an dan Terjemahan DEPAG RI, sedangkan data sekundernya adalah berbagai kitab tafsir seperti tafsir al-Thabari, Tafsir al-Qurthubi, Tafsir Ibnu Kasir, Tafsir Rawaiul Bayan, tafsir al-Maraghi, Tafsir al-Munir, Tafsir al-Misbah dll. Teknik analisa data dalam penelitian ini adalah conten analisis di mana penulis berupaya menggambarkan idealisme relasi suami-istri perspektif al-Qur'an dan kemudian di analisis untuk mendapatkan gambaran yang utuh dan komprehensif.

PEMBAHASAN

Relasi Suami- Istri dalam Perspektif Al-Qur'an

Al-Qur'an sebagai sumber hukum memberikan norma hukum dalam berbagai aspek kehidupan di antaranya tentang norma hukum relasi suami-istri agar terwujud kehidupan yang harmonis. Adapun norma tersebut di antarnya adalah:

1. Kesetaraan

Prinsip kesetaraan bukanlah menyamakan secara fisik, tapi menyamakan hak dan kewajiban antara laki-laki dan perempuan di hadapan Allah swt. Sebab ketidaksetaraan

laki-laki dan perempuan dalam agama banyak diciptakan oleh berbagai budaya, bukan pesan agama itu sendiri.

Islam menghapuskan diskriminasi antara perempuan dan laki-laki dalam pemenuhan hak sipilnya, karena Islam menyamakan derajat perempuan dengan derajat laki-laki sebagaimana firman Allah dalam QS al-Hujurat 49: 13 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

“Hai manusia, Sesungguhnya kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa - bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal.”

Menurut Huzaimah T Yanggo Kalau pun ada perbedaan, itu hanya terletak pada fungsi dan tugas-tugas utama yang dibebankan oleh Islam kepada masing-masing jenis kelamin. Sehingga perbedaan yang ada tidak mengakibatkan diskriminasi, di mana yang satu merasa lebih tinggi derajatnya dari yang lain. Dalam hal ini laki-laki dan perempuan dibedakan karena untuk saling melengkapi.⁷

Sedangkan menurut Syaltut bahwa firman Allah dalam QS al-Hujurat 49: 13 merupakan isyarat yang jelas, bahwa kelebihan yang dikaruniakan Allah kepada kaum laki-laki, tak ubahnya kelebihan sebagian anggota tubuh atas sebagian anggota yang lain. Maka, bukan merupakan suatu aib jika dikatakan bahwa tangan kanan lebih utama dari tangan kiri. Demikian pula jika dikatakan bahwa akal itu lebih utama ketimbang mata, selama ciptaan tuhan masih menghendaki demikian.⁸

Dari ayat di atas dapat disimpulkan bahwa antara lelaki maupun perempuan merupakan makhluk yang saling membutuhkan tidak ada yang lebih hebat antara satu dengan yang lainnya. Karena keduanya saling membutuhkan, maka kedudukannya adalah setara tidak ada yang lebih tinggi kecuali kualitas amal atau ketaqwaannya.

Kualitas manusia pada dasarnya ditentukan oleh potensi dirinya. Potensi diri yang membentuk kualitas ini meliputi berbagai aspek kehidupan. Secara umum potensi yang telah dibekalkan Allah kepada setiap manusia *mukallaf* adalah potensi rasio dan fisik. Yang *pertama* berkembang menjadi potensi ilmu pengetahuan dan teknologi profesi,

⁷ Huzaimah Tahedo Yanggo, 2009, Peluang dan Tantangan Hak-Hak Sipil Perempuan Perspektif Hukum Islam, *Jurnal Kajian al-Qur'an dan Wanita*, Vol. IX. No.I, Jakarta: IIQ Jakarta, Hlm. 78.

⁸ Muhammad Syaltut, t.t, *al-Jami' al-Shaghir*, Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah. Dikutip dari Abd Wahab Abd Muhaimin, 2009, Kajian Ayat-Ayat Hukum Tentang Wanita dalam Perkawinan dan Perceraian, *Jurnal Kajian al-Qur'an dan Wanita*, Vol. 9, No. I, Jakarta: IIQ, Hlm. 125.

dan kemampuan rasionalitas lainnya. Dan yang kedua, berkembang menjadi ketrampilan, etos kerja, dan ketahanan tubuh dengan kesehatan yang prima.⁹

Ayat di atas dapat disimpulkan bahwa al-Qur'an tidak menghendaki adanya kesenjangan antara lelaki maupun perempuan, yang membedakannya itu justru dari perbuatannya ataupun dari kualitas ketaqwaannya. Namun kemudian banyak sebagian dari mereka yang menanggapi secara berlebihan dengan mengatakan bahwa lelaki itu lebih sempurna atau mulya dibanding perempuan.

Menurut Fatimah Zuhrah konsep keluarga Islami tidak ada perbedaan mendasar antara suami dan istri, di antara keduanya terjalin hubungan kemitrasejajaran, dan bukan hubungan struktural yakni hubungan antara atasan dan bawahan, tetapi hubungan fungsional yakni hubungan saling melengkapi antara suami dan istri.¹⁰

Justru itu, kalau yang menjadi standar itu jenis kelamin, betapa Allah tidak adil menciptakan perempuan, diberi beban dan tugas yang sama akan tetapi tidak diberikan hak yang sama. Oleh sebab variabel di atas cukuplah menjadi alasan yang kuat bahwa sebenarnya tidak ada perbedaan antara lelaki dan perempuan.

Kendatipun lelaki dan perempuan berpotensi untuk meraih prestasi dengan seimbang, tidak dapat dipungkiri bahwa fungsi, tugas dan tanggung jawab dalam bersosial lelakilah yang lebih dominan dibanding perempuan. Sehingga tak heran dalam masyarakat kita ada yang mengatakan bahwa lelaki lebih unggul dari pada perempuan.

Kesenjangan yang muncul selama ini bukanlah dari semangat al-Qur'an, hal tersebut terjadi akibat persepsi atau anggapan yang kurang tepat yang diakibatkan dari budaya yang selama ini tidak seimbang dan berkembang secara diskriminatif.

2. Kerja Sama

Secara tegas dikatakan dalam QS al-Nisa' 04: 01 bahwa hubungan antara suami-istri adalah hubungan yang didasari oleh kerjasama untuk mengembang-biakan keturunan, tanpa adanya salah satu dari keduanya tidak akan mungkin.

Oleh sebab itu kata "*zaujaha*" yang berarti pasangannya merupakan kata yang bijaksana mengingat kata pasangan merupakan kata yang menunjukkan bahwa antara suami-istri adalah mempunyai kedudukan sama antara keduanya saling melengkapi. Demikian pula tentang kejadian wanita, tidak berbeda dengan penciptaan pria.

⁹ Sahal Mahfudh, (2004), *Nuansa Fiqih Sosial*, cet IV, Jogjakarta: LkiS, Hlm. 60.

¹⁰ Fatimah Zuhrah, (2013) Relasi Suami Dan Istri Dalam Keluarga Muslim Menurut Konsep Al-Quran: Analisis Tafsir Maudhu'iy, *Jurnal Analytica Islamica*, Vol. 2, No. 1. Hlm. 190.

Sebuah keluarga yang harmonis tentu akan memperhatikan kerja sama, tanpa adanya kerja sama yang baik tentu tujuan pernikahan tidak akan terealisasi. Oleh sebab itu antara suami-istri hendaknya berbagi peran demi mencapai keluarga yang sakinah. Sesempurna apapun lelaki bila tanpa adanya peran perempuan tetap saja keluarga tersebut akan hampa, begitu pula sebaliknya.

Al-Qur'an sebagai kitab suci bagi umat Islam telah memberikan arahan bagaimana semestinya hubungan suami-istri yang baik, sebagaimana yang tertuang dalam QS al-Baqarah 02: 187

هُنَّ لِبَاسٍ لَكُمْ وَأَنْتُمْ لِبَاسٍ لَهُنَّ

“mereka adalah Pakaian bagimu, dan kamupun adalah Pakaian bagi mereka.”

Al-Sya'rawi mengibaratkan antar suami-istri itu bagaikan pakaian yang menutupi aurat tubuh mereka. Jadi seakan-akan suami menutup aurat istrinya dan demikian pula sebaliknya. Hal ini juga terjadi dalam kondisi yang nyata. Dengan demikian masing-masing terjaga aibnya dihadapan masyarakat. Oleh karena itu, Nabi Saw melarang seorang suami menceritakan tentang hubungannya tadi malam kepada orang lain, dan demikian pula sebaliknya.¹¹

Bagi penulis, pada hakikatnya hubungan suami-istri adalah hubungan kemitraan atau harus saling kerja sama. Ayat di atas pula dapat dimengerti bahwa hubungan tersebut merupakan hubungan yang saling menyempurnakan antara kekurangan suami ditutup oleh istri dan sebaliknya. Keduanya mempunyai kelebihan di samping mempunyai kekurangan. Oleh sebab itu antar keduanya harus saling menyadari dan bekerja sama antara yang satu dengan yang lain dan tidak boleh merasa lebih tinggi.

Kerja sama Antara suami-istri harus didasarkan dengan saling menerima kelebihan dan kekurangan masing-masing, dan tidak boleh iri terhadap yang lain. Sebagaimana Firman Allah dalam QS al-Nisa' 04: 32

وَلَا تَتَمَنَّوْا مَا فَضَّلَ اللَّهُ بِهِ بَعْضَكُمْ عَلَى بَعْضٍ لِّلرِّجَالِ نَصِيبٌ مِّمَّا اكْتَسَبُوا وَلِلنِّسَاءِ نَصِيبٌ مِّمَّا اكْتَسَبْنَ وَاسْأَلُوا
اللَّهَ مِنْ فَضْلِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمًا

“Dan janganlah kamu iri hati terhadap apa yang dikaruniakan Allah kepada sebahagian kamu lebih banyak dari sebahagian yang lain. (karena) bagi orang laki-laki ada bahagian dari pada apa yang mereka usahakan, dan bagi para wanita (pun) ada bahagian dari apa yang mereka usahakan, dan mohonlah kepada Allah sebagian dari karunia-Nya. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui segala sesuatu.”

¹¹ Muhammad Mutawalli Sya'rawi, 1991, *Tafsir al-Sya'rawi*, jil II, Mesir: Akhbar al-Yaum. Hlm. 791.

Ayat tersebut diturunkan lantaran ada seorang sahabat yang bernama Ummu Salamah mengadu kepada Rasulullah. Diriwayatkan oleh Imam Ahmad dari Mujahid ia berkata: “Ummu Salamah berkata: Wahai Rasulullah, kaum laki-laki dapat ikut serta berperang, sedang kami tidak diikutsertakan berperang dan hanya mendapat setengah bagian warisan,¹² maka Allah menurunkan ayat di atas.

Penggalan ayat di atas menurut Muhammad Abduh adalah dalam ayat ini memberi arti bahwa kedudukan kaum wanita di sisi kaum pria adalah seperti organ tubuh dalam raga yang satu. Kaum pria sebagai kepala, sedangkan kaum wanita sebagai badannya.¹³

Al-Maraghi menafsirkan ayat di atas bahwa Allah telah membebani lelaki dan perempuan dengan berbagai pekerjaan. Kaum laki-laki mengerjakan perkara-perkara yang khusus untuk mereka, dan mereka memperoleh bagian khusus pula dari pekerjaannya itu tanpa disertai kaum wanita, dan begitu pula sebaliknya. Masing-masing keduanya tidak boleh iri terhadap apa yang telah dikhususkannya bagi yang lainnya. Allah telah menghendaki untuk menghususkan pekerjaan-pekerjaan rumah bagi kaum wanita dan pekerjaan-pekerjaan berat di luar rumah bagi laki-laki.¹⁴

Ayat di atas menunjukkan bahwa antara lelaki dan perempuan mempunyai kelebihan masing-masing, kelebihan tersebut dilihat dari usahanya, bukan disebabkan oleh perbedaan kelamin, perbedaan warna kulit maupun keturunan. Berdasarkan hadis Nabi Muhammad Saw riwayat Muslim:

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِنَّ اللَّهَ لَا يَنْظُرُ إِلَى صُورِكُمْ وَأَمْوَالِكُمْ وَلَكِنْ يَنْظُرُ إِلَى قُلُوبِكُمْ وَأَعْمَالِكُمْ.¹⁵ (رواه مسلم عن أبي هريرة)

“Dari Abu Hurairah berkata, Rasulullah bersabda sesungguhnya Allah tidak melihat pada tampang dan harta kalian akan tetapi melihat hati dan perbuatan kalian.”

Hemat penulis, hubungan suami-istri yang ideal manakala hubungan tersebut didasari dengan azas kerja sama yang baik terhadap semua persoalan rumah tangga, agar

¹² Ibnu Kasir, 2003, *Mukhtashar Tafsir al-Qur'an al-Azhim al-musamma 'Umdah al-Tafsir*, jil I, Dar al-Wafada. Hlm. 438.

¹³ Muhammad Rasyid Ridha, 1989, *Panggilan Islam Terhadap Wanita*, Bandung: Pustaka, Hlm. 39. Dikutip dari Abd Wahab Abd Muhaimin, 2009, *Kajian Ayat-Ayat Hukum Tentang Wanita dalam Perkawinan dan Perceraian*, *Nida' al-Qur'an Jurnal Kajian al-Qur'an dan Wanita*, Vol. 9, No. I, Jakarta: IIQ. Hlm. 127

¹⁴ Ahmad Musthafa Al-Maraghi, 1946, *Tafsir al-Maraghi*, jil IV, cet I, Mesir, al-Babi al-Halabi. Hlm. 23. Lihat juga dalam Muhammad Hasbi ash-Shiddieqy, 2000, *Tafsir al-Nur*, Jil I, Edisi ke II, Semarang: Pustaka Rizki Putra Hlm. 840, lihat juga Abdul Malik Abdul Karim Amrullah, 2003, *Tafsir al-Azhar*, jil II, cet VI, Singapore, Pustaka Nasional. Hlm. 1186. penafsirannya mirip dengan menggunakan redaksi yang berbeda.

¹⁵ Muslim ibn Hajjaj, t.t, (____), *Sahih Muslim*, bab *Tahrim Zhulmu al-Muslim*, juz VIII, Hlm. 11 dikutip dari *Maktabah al-Syamilah*.

bisa dijalankan secara bersama dengan pembagian peran yang tidak saling merugikan antara yang satu dengan yang lain.

Bila mana hubungan tersebut dijalankan secara sepihak tidak ada kerja sama yang baik, akan berpotensi terjadinya rasa lebih unggul dari yang lainnya, dan hal tersebut tidak akan baik bagi perjalanan rumah tangga tersebut. Rumah tangga yang baik adalah rumah tangga yang dijalani secara bersama dengan kerja sama yang seimbang, tanpa merendahkan yang lain. Merendahkan anggota keluarga yang lainnya sama halnya merendahkan dirinya.

Al-Quran telah memberikan gambaran agar selalu berusaha untuk bermusyawarah bersama dalam mengambil sebuah kebijakan dalam berumah tangga. Misalnya kebijakan menyusukan anak kepada orang lain yang terekam dalam QS al-Baqarah 02: 233, di mana redaksi ayat tersebut menggunakan istilah *dhomir* “*huma*” yang berarti adanya keterlibatan kerelaan antar keduanya.

Dengan adanya kerja sama yang baik, relasi suami-isteri dalam keluarga akan berjalan secara adil dan tidak timpang. Berarti, tidak ada dominasi satu pihak, baik isteri maupun suami, dalam sebuah keluarga. Keduanya terlibat aktif dan dinamis dalam mengurus rumah tangga. Ada pembagian dan pembedaan tugas yang mesti diputuskan berdasarkan kemampuan dan kapasitas masing-masing. Tentunya pembagian tugas itu atas dasar kesepakatan dan saling rela. Begitu pula saat menghadapi masalah, selalu dapat diselesaikan dengan lapang dada dan kepala dingin. Bahkan, semua perbedaan yang ada dalam keluarga menjadi sebuah sinergi yang menguntungkan dan menguatkan satu sama lain. Analisis ini menguatkan pendapat nanda dalam Jurnal De Jure bahwa pola pengambilan keputusan dalam keluarga sebaiknya melalui proses musyawarah mufakat.¹⁶

3. Keseimbangan

Prinsip keadilan dalam Islam adalah adanya keseimbangan dalam memandang hak dan kewajiban antara perempuan dan laki-laki secara proporsional, sesuai dengan hakikat asal kejadian kedua jenis manusia yang memang diciptakan sejajar (setara) dan seimbang oleh Allah swt.

Keadilan sebagai konsepsi al-Qur'an menurut Sahal dapat difahami sebagai keseimbangan dalam kehidupan manusia. menakuti manusia dengan siksaan Allah diimbangi dengan sikap optimis terhadap ampunan dan rahmat Allah. Kewajiban

¹⁶ Nanda Himmatul Ulya, 2017, Maret, Pola Relasi Suami-Istri Yang Memiliki Perbedaan Status Sosial di Kota Malang, *De Jure: Jurnal Hukum dan Syari'ah*, Vol. 9, No. 1. Hlm. 53-62.

diimbangi oleh hak. Keberanian fisik diimbangi keberanian mental. Potensi rasio diimbangi potensi fisik.¹⁷

Telah disadari, antara lelaki dan perempuan mempunyai persamaan di samping ada perbedaan. Dan hal tersebut merupakan suatu yang pasti tidak bisa dihindarkan, dan seperti itulah sunnatullahnya. Sebagaimana firman Allah dalam QS al-Baqarah 02: 228

وَلَهُنَّ مِثْلُ الَّذِي عَلَيْهِنَّ بِالْمَعْرُوفِ وَلِلرِّجَالِ عَلَيْهِنَّ دَرَجَةٌ وَاللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ

“dan para wanita mempunyai hak yang seimbang dengan kewajibannya menurut cara yang ma'ruf. akan tetapi para suami, mempunyai satu tingkatan kelebihan daripada isterinya. dan Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana.”

Dari sini dapat difahami bahwa para wanita menerima hak secara penuh sebagaimana mereka harus melaksanakan tugasnya secara penuh sesuai dengan kemampuan dan kodratnya sebagai perempuan.

Hak yang dimaksud oleh ayat di atas bukan menyamakan hak sebagaimana haknya lelaki melainkan mendapatkan hak sesuai dengan apa yang telah wajibkan kepada mereka. Kewajiban yang dimaksud adalah sesuatu atau sebuah keharusan yang harus dilaksanakan. Dalam konteks ini maka istri yang telah menunaikan kewajibannya maka ia akan mendapatkan haknya pula, dan inilah yang dimaksud dengan kata seimbang.

Ayat ini menjadi bukti keseriusan al-Qur'an dalam mengangkat hak dan martabat perempuan, di mana sebelum Islam datang, perempuan dianggap sebagai pemuas bagi lelaki, pembawa sial, terpinggirkan dan bahkan tidak berguna. Oleh sebab itu tak heran bila seorang ayah melahirkan perempuan dia merasa terpukul dan tak segan-segan membunuhnya.

Dalam kaitan inilah, Islam mengangkat derajat perempuan dengan memberikan hak-haknya secara wajar disesuaikan dengan kewajiban yang telah ditunaikan. Seperti perempuan mendapatkan warisan di mana dulu tidak mendapatkannya, berhak menjadi saksi setelah perempuan terabaikan, memperoleh sandang, pangan dan papan setelah melayani suami, merawat anak-anaknya, menjaga harta bendanya, mendidiknya, mengelola rumah tangganya maupun yang lainnya.

Setelah Hamka mengatakan lelaki maupun perempuan diberi hak-haknya sesuai dengan kewajibannya, kemudian ia memberi gambaran bahwa Laki-laki dan perempuan menurut Hamka sama-sama mendapat *taklif* dari Allah dalam hal iman, amal saleh, ibadah dan muamalah, persembahan kepada Tuhan dan pergaulan hidup. Hamka mencontohkan di zaman Nabi, orang perempuan dibaai sebagaimana laki-laki di baiat.

¹⁷ Sahal Mahfudh, 2004, *Nuansa Fiqh Sosial*, cet IV, Jogjakarta: LkiS. Hlm. 62

Orang perempuan dibawa pergi berperang sebagaimana orang laki-laki berjihad, akan tetapi pekerjaan saja yang dibagi-bagi. Misalnya perempuan menyediakan makanan dan menolong mana yang luka-luka dan laki-laki tampil ke muka buat berkelahi.¹⁸

Menurut Quraish Shihab Dalam konteks hubungan suami-istri, ayat ini menunjukkan bahwa istri mempunyai hak dan kewajiban terhadap suami, sebagaimana suami pun mempunyai hak dan kewajiban terhadap istri; keduanya dalam keadaan seimbang, bukan sama.¹⁹

Jadi, ayat ini cukup jelas menunjukkan bahwa perempuan juga mempunyai hak setelah menunaikan kewajibannya seimbang dengan hak yang diperoleh suami atas kewajibannya, dan bukan haknya yang sama dengan laki-laki secara menyeluruh.

Praktis apabila keseimbangan dalam berkeluarga terpenuhi, idealisme rumah tangga akan tercapai dengan baik, keadilan pun teralisasi dengan baik, kebersamaannya akan terlewati dengan baik dan sejahtera sebagaimana mereka berjalan bersama dan beriringan.

Adapun menurut penulis yang dimaksud “dan bagi para lelaki mempunyai satu derajat lebih tinggi dibanding wanita” adalah dalam hal tanggung jawab atau kepemimpinan dan kewajibannya memberi nafkah setelah mereka menikah, sebagaimana yang telah dijelaskannya dalam QS al-Nisa’ 04: 34

Ada satu uraian yang menarik dari Zaitunah yang perlu disikapi, dalam memberikan penjelasan ayat di atas ia menulisnya demikian:

“adanya kelebihan satu tingkat laki-laki dibanding perempuan, karena kaum laki-laki dalam kehidupan berumah tangga, mempunyai tanggung jawab lebih karena mereka punya kewajiban membelanjai istri. Kelebihan satu tingkat di atas perempuan adalah tinjauan dari segi ekonomi; yang seyogyanya kaum laki-laki lah penjamin ekonomi keluarga. Akan tetapi kini kenyataan yang ada di era global seperti ini, tidak sedikit kaum perempuan menjadi tulang punggung harapan keluarga secara ekonomi. Kalau asumsi ini dapat dibenarkan, secara normatif, bagaimana kita memahami firman-Nya dalam surat al-An’am 06: 132 yang artinya “ dan masing-masing orang memperoleh derajat-derajat (seimbang) dengan apa yang dikerjakannya. Dan Tuhanmu tidak lengah dari apa yang mereka kerjakan.”²⁰

Penulis kurang sependapat dengan pendapat Zaitunah tersebut, zaitunah mencoba untuk membenturkan ayat 228 dari QS al-Baqarah dengan ayat 132 dari QS al-An’am. Menurut hemat penulis ayat 132 dari surat al-An’am sangat umum, ayat tersebut tidak

¹⁸ Abdul Malik Abdul Karim Amrullah, 2003, *Tafsir al-Azhar*, Jil I, cet VI, Singapore, Pustaka Nasional, Hlm. 537.

¹⁹ Muhammad Quraish Shihab, 2006, *Tafsir al-Mishbah*, Jakarta: Lentera Hati. Hlm. 491.

²⁰ Zaitunah Subhan, 2008, *Menggagas Fikih Pemberdayaan Perempuan*, Jakarta: el-Kahfi. Hlm. 277.

menunjukkan ada kelebihan derajat yang satu dengan yang lain atau lebih tegas tidak menunjukkan bahwa istri lebih tinggi derajatnya dari pada lelaki, yang ingin dikatakan ayat tersebut adalah bahwa setiap seseorang memperoleh derajat sesuai dengan amal perbuatannya.

Memang alasan tersebut dikatakan karena di antaranya suami memberi nafkahnya, memang betul. Akan tetapi lebih tepatnya bukan pada pemberian nafkah tersebut akan tetapi karena beban kewajibannya memberi nafkah, berbeda kemudian dengan kekurangannya suami sehingga yang menjadi tulang punggung adalah istri. Yang harus digaris bawahi pada persoalan tersebut, pemberian nafkah istri terhadap keluarga bukanlah kewajiban akan tetapi kesukarelaan istri terhadap kehidupan rumah tangganya, bukan tanggung jawab dan kewajibannya.

Oleh sebab itu al-Qaradhawi mengatakan bila mana seorang suami tidak mampu untuk memberikan nafkahnya maka istri diperkenankan untuk minta *fasakh*, dikarenakan tujuan perkawinannya tidak tercapai. Begitu juga menurut Wahbah al-Zuhaili dalam kitabnya yang berjudul *al-Fiqh al-Islam wa Adillatuhu*.²¹

Metode Mewujudkan Relasi Suami-Istri Di Era New Normal

Setiap pasangan dalam mengarungi bahtera rumah tangga bercita-cita ingin mewujudkan sebuah komunitas yang harmonis, tentram, aman dan sejahtera dan berkualitas. Sebuah keluarga yang disebut berkualitas apabila memenuhi ciri-ciri sebagai berikut: keluarga yang sejahtera, sehat, maju, mandiri, memiliki jumlah anak yang ideal, berwawasan ke depan, bertanggung jawab, harmonis, dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.²²

Untuk menciptakan keluarga yang bahagia dan sejahtera tentu tidak mudah, bahkan perselisihan dan perbedaan pendapat relatif terjadi dalam setiap rumah tangga, bahkan tidak jarang sampai terjadi perceraian. Keluarga yang bahagia bukan berarti keluarga yang tanpa masalah, karena tidak ada keluarga yang tidak mempunyai masalah. Akan tetapi keluarga yang bahagia adalah keluarga yang mampu menyelesaikan masalah ketika terjadi perselisihan atau perbedaan pendapat.

Di era new normal ini, potensi kehidupan suami-istri lebih tertekan dibanding hari-hari sebelumnya, bahkan masalah-masalah yang ada pada sebelumnya menjadi lebih berat ketika di masa pandemi, sehingga tidak menutup kemungkinan relasi suami-istri semakin berat bahkan terjadi perceraian.

²¹ Wahbah al-Zuhaili, 1989, *al-Fiqh al-Islam wa Adillatuhu*, Beirut: Dar al-Fikr. Hlm. 728.

²² Muhammad Muclis Hanafi dkk, 2008, *Membangun Keluarga yang Harmonis*. Jakarta: Depag RI. Hlm. 2.

Upaya mencegah perceraian di masa new normal merupakan sebuah jihad dalam mempertahankan rumah tangga, dan dinilai ibadah mengingat perceraian adalah sesuatu yang dibenci oleh Allah. Mempertahankan keutuhan dan keharmonisan rumah tangga bukanlah sesuatu hal yang mudah dan ringan. Oleh sebab itu, dalam mempertahankan rumah tangga diperlukan metode khusus di antaranya adalah membangun dan memperbaiki prinsip-prinsip dalam pernikahan, membangun dan memperbaiki pola hubungan suami-istri dan membangun atau memperbaiki manajemen dalam rumah tangga.

Membangun dan memperbaiki prinsip-prinsip dalam pernikahan di era new normal ini adalah memperbaiki komitmen bahwa pernikahan adalah sebuah ibadah kepada Allah dan sarana untuk mendapatkan keturunan serta kebahagiaan dalam hidup, sehingga untuk mewujudkannya dibutuhkan keikhlasan, kesabaran, komitmen dan kerjasama dalam mempertahankan kehidupan rumah tangga.

Membangun dan memperbaiki pola hubungan suami-istri yang dimaksud adalah kesadaran bahwa membina rumah tangga adalah tugas bersama, tidak ada kesenjangan yang jauh antara suami dan istri, lelaki berkewajiban mencari nafkah, istri pun diberikan kesempatan untuk membantu perekonomian keluarga, suami membuat kebijakan setelah melakukan musyawarah bersama, menentukan masa depan keluarga dan anak secara bersama-sama, semua ini dilakukan agar beban kerja suami-istri menjadi lebih ringan. Sebagaimana Yupidus menyimpulkan bahwa relasi suami-istri sebaiknya menyeimbangkan pembagian kerja antara suami-istri.²³

Membangun dan memperbaiki manajemen rumah tangga adalah upaya untuk menyelesaikan pekerjaan (perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan) menuju ketentuan dan keinginan yang ingin dicapai dalam rumah tangga. Perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan yang telah ditetapkan bersama, hendaknya dilakukan dengan penuh semangat, sabar, percaya diri. Hendaknya suami-istri saling memotivasi, mendorong, dan menggerakkan setiap anggota untuk melaksanakan perannya dengan maksimal.

KESIMPULAN

1. Relasi suami-istri dalam perspektif hukum Al-Qur'an adalah suami-istri yang mampu mempertahankan kesetaraan dalam beraktivitas (al-Hujurat: 13), menjalin kerjasama (al-Baqarah: 187) dan mampu menjaga keseimbangan dalam rumah tangga (al-Baqarah: 228).

²³ Yupidus, 2017, November, Pola relasi dalam keluarga modern perspektif gender, *Jurnal Equitable Jurnal Ilmiah: Jurisprudence Approach*, Vol. 2, No. 2. Hlm. 104.

2. Metode dalam menjalin relasi suami-istrinya pada era new normal di antaranya adalah *satu*, membangun dan memperbaiki prinsip-prinsip dalam pernikahan, *dua* membangun dan memperbaiki pola hubungan suami-istri dan *tiga* membangun atau memperbaiki manajemen dalam rumah tangga

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amrullah, Abdul Malik Abdul Karim. 2003, Tafsir al-Azhar, Jil I, cet VI, Singapore, Pustaka Nasional
- _____, Abdul Malik Abdul Karim. 2003, Tafsir al-Azhar, jil II, cet VI, Singapore, Pustaka Nasional
- Al-Maraghi, Ahmad Musthafa. 1946, Tafsir al-Maraghi, jil IV, cet I Mesir, al-Babi al-Halabi al-Zuhaili, Wahbah. 1989, al-Fiqh al-Islam wa Adillatuhu, Beirut: dar al-Fikr
- ash-Shiddieqy, Muhammad Hasbi. 2000, Tafsir al-Nur, Jil I, Edisi ke II, Semarang: Pustaka Rizki Putra
- Hajjaj, Muslim ibn. t.t, Sahih Muslim, bab Tahrim Zhulmu al-Muslim, juz VIII, dikutip dari Maktabah al-Syamilah
- Hanafi, Muhammad Muclis dkk, 2008, Membangun Keluarga yang Harmonis. Jakarta: Depag RI
- Kasir, Ibnu. 2003, Mukhtashar Tafsir al-Qur'an al-Azhim al-musamma 'Umdah al-Tafsir, jil I, Tahqiq Ahmad Muhammad Syakir, Dar al-Wafada
- Mahfudh, Sahal. 2004, Nuansa Fiqh Sosial, cet IV, Jogjakarta: LkiS
- Ridha, Muhammad Rasyid. 1989, Panggilan Islam Terhadap Wanita, Bandung: Pustaka
- Ridha, Muhammad Rasyid. 1989, Panggilan Islam Terhadap Wanita, Bandung: Pustaka
- Sabiq, Sayyid. 2008, Fikih Sunnah Juz 3, Terj Abdur Rokhim dan Masrukhin, Jakarta: Cakrawala Publishing
- Subhan, Zaitunah. 2008, Menggagas Fikih Pemberdayaan Perempuan, Jakarta: el-Kahfi
- Sya'rawi, Muhammad Mutawalli. 1991, Tafsir al-Sya'rawi, jil II, Mesir: Akhbar al-Yaum
- Syaltut, Muhammad. t.t, al-Jami' al-Shaghir, Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah.
- Yanggo, Huzaimah Tahedo. 2009, Peluang dan Tantangan Hak-Hak Sipil Perempuan Perspektif Hukum Islam
- Yazid, Muhammad ibn.1995, Sunan Ibnu Majah Juz 1 Bab Thalaq, Beirut: Darul Kutub

Jurnal

- Muhaimin, Abd Wahab Abd. 2009, Kajian Ayat-Ayat Hukum Tentang Wanita dalam Perkawinan dan Perceraian, Nida' al-Qur'an Jurnal Kajian al-Qur'an dan Wanita, V. 9, No. I, Jakarta: IIQ, 2009
- Shihab, Muhammad Quraish. 2006, Tafsir al-Mishbah, vol 1, Jakarta: Lentera Hati

Internet

Redaksi Lombok Post, 2020, 08, 30, diakses pada 12, 0, -2020, <https://lombokpost.jawapos.com/nasional/30/08/2020/pandemi-korona-dongkrak-angka-perceraian/>

Dwi Hadya Handani, 2020, 02, 20, Diakses pada 12, 01, 2020. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/02/20/ramai-ruu-ketahanan-keluarga-berapa-angka-perceraian-di-indonesia>

Dea Alvi Soraya, 2020, 08, 27, diakses pada 12, 02, 2020, <https://republika.co.id/berita/qfodyb430/mengapa-angka-perceraian-tinggi-saat-pandemi-covid19>

PENTINGNYA *EVIDENCE BASED POLICY MAKING* DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN PUBLIK DI ERA PANDEMI

Abdul Basid Fuadi, Zaka Firma Aditya, dan Rizkisyabana Yulistyaputri

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jalan Medan Merdeka Barat Nomor 6, Jakarta, 10110, Indonesia
Email: abdul.basid@mkri.id

ABSTRAK

Di masa pandemi covid-19 saat ini, pemerintah diharuskan membuat akselerasi-akselerasi kebijakan yang mendukung masyarakat. Namun sayangnya, kebijakan yang dibuat oleh pemerintah justru tidak konsisten dan saling bertentangan. Inkonsistensi kebijakan menyebabkan masyarakat menjadi bingung dan tidak percaya kepada pemerintah. Hal ini, bukan karena pemerintah tidak bekerja, namun kerja pemerintah tersebut menimbulkan kebingungan mengenai kebijakan mana yang harus dilaksanakan. Padahal kebijakan publik dalam pengertian dasarnya adalah instrumen negara untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebingungan masyarakat dapat juga disebabkan oleh tidak terlibatnya masyarakat dalam perumusan kebijakan, sehingga dalam batas-batas tertentu masyarakat tidak mengetahui apa yang sesungguhnya ingin dilakukan oleh pemerintah. Tulisan ini hendak membahas peran pentingnya research based policy dalam pembuatan kebijakan di era pandemi covid-19.

Kata kunci : Pemerintah, Covid-19, Pandemi, Kebijakan, *Evidence*.

PENDAHULUAN

Pandemi Covid-19 yang terjadi di hampir seluruh negara di dunia saat ini telah membawa banyak kerugian bagi secara materiil maupun secara moriil. Beberapa kerugian yang dialami antara lain meningkatnya angka penangguran, meningkatnya angka kemiskinan, penurunan daya beli masyarakat, penutupan industri, penutupan akses keluar masuk negara, dan menyebabkan resesi dibanyak negara. Namun hal ini tidak hanya dirasakan oleh negara-negara tetangga saja, melainkan juga oleh Indonesia yang mengumumkan masuk ke jurang resesi pada awal Oktober lalu.

Pemerintah sebenarnya tidak hanya diam dalam menghadapi pandemi ini. Pemerintah Indonesia merespon pandemi dengan menerapkan pembatasan dengan kebijakan *social distancing* (jaga jarak sosial, menghindari kerumunan) dan *physical distancing* (jaga jarak antar orang minimal 1,5 meter) sejak awal Maret 2020. Kebijakan itu telah menurunkan secara drastis aktivitas dan pergerakan masyarakat dikota-kota besar seperti Surabaya, Semarang, Makassar, dan Jabodetabek. Hal ini dapat dilihat dari menurunnya jumlah penumpang pada berbagai sarana transportasi baik darat, udara maupun laut.

Selain itu dalam rangka menggenjot roda perekonomian yang lumpuh akibat pandemi, Presiden Joko Widodo menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 (PERPU 01/2020) tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas

Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Sayangnya, jumlah kasus yang terkonfirmasi positif virus COVID-19, hingga saat ini masih sangat tinggi dan terus meningkat. Pada 30 November 2020 konfirmasi kasus positif di Indonesia berjumlah 538.883 orang, dengan 450.518 orang dinyatakan sembuh, dan 16.945 orang meninggal dunia. Berbagai macam proyeksi dan versi analisis para pakar tidak kunjung memberi tanda kapan bencana ini akan berakhir. Di awal kemunculannya, banyak analisis ahli dan penelitian yang memprediksi pandemi akan berakhir pada September,¹ Desember, bahkan ada yang menduga pandemi masih berlanjut hingga 2021.²

Pemerintah sebagai aktor terdepan dalam penyelesaian kasus pandemi berupaya melakukan berbagai tindakan dan mengkaji berbagai kemungkinan. Namun, setelah kasus pertama kali muncul di Indonesia, terlihat bahwa pemerintah pusat belum memiliki langkah kebijakan strategis yang didesentralisasikan kepada pemerintah daerah untuk mencegah pandemi COVID-19. Hal ini membawa pandemi semakin masif terjadi di seluruh daerah dengan angka kematian (*mortality rate*) yang cukup tinggi yakni menyentuh angka 8,67% di awal-awal kasus pada bulan Maret. Bahkan, angka ini merupakan angka kematian tertinggi di Asia Tenggara.³ Berbagai pernyataan resmi dari pemerintah pusat dan inkonsistensi kebijakan yang telah dikeluarkan dalam penanganan wabah pandemi COVID-19 membuat masyarakat semakin pesimis dan memiliki *sense of crisis* yang rendah. Situasi ini secara tidak langsung juga membentuk masyarakat yang cenderung cuek dengan himbauan yang diberikan oleh pemerintah.⁴

Membuat kebijakan memang tidak mudah, apalagi di masa pandemi seperti sekarang ini. Pemerintah tentunya banyak mempertimbangkan faktor diluar faktor kesehatan dan keselamatan masyarakat secara luas. Ditambah lagi, adanya kepentingan politik dari berbagai institusi pemerintahan, aktor politik, hingga tujuan yang dilatarbelakangi oleh

¹ Pikiran Rakyat, "Masyarakat Tak Mau Karantina, Peneliti UI Prediksi Virus Corona Baru Berakhir September" <https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-01360787/masyarakat-tak-mau-karantina-peneliti-ui-prediksi-virus-corona-baru-berakhir-september>, (diakses 30 November 2020)

² Lokadata, "Tim UI prediksi pandemi teratasi akhir 2021 dalam 3 skenario" <https://lokadata.id/artikel/tim-ui-prediksi-pandemi-teratasi-akhir-2021-dalam-3-skenario>, (diakses 30 November 2020)

³ Liputan 6, "Pemerintah Dinilai Lamban Tangani Penyebaran Virus Corona" Pemerintah Dinilai Lamban Tangani Penyebaran Virus Corona - News Liputan6.com, (diakses 30 November 2020)

⁴ Berita Satu, "Rendahnya "Sense of Crisis" COVID-19" <https://www.beritasatu.com/opini/6587/rendahnya-sense-of-crisis-COVID19>, (diakses 30 November 2020)

perbedaan masih dipertahankan hingga akan menghasilkan kebijakan yang tidak konsisten dan cenderung saling menyerang antar level pemerintahan.⁵

Pada awalnya, inkonsistensi pemerintah dirasakan oleh masyarakat ketika terdapat himbauan berperilaku hidup bersih dan sehat serta jaga jarak. Istilah jaga jarak yang semula berupa pembatasan sosial (*social distancing*) yang kemudian berubah menjadi pembatasan secara fisik (*physical distancing*). Meskipun hanya perubahan peristilahan, bagi masyarakat, hal ini mengesankan ketidakkonsistenan. Meskipun demikian, ada juga kebijakan lainnya yang patut diapresiasi misalnya gerakan di rumah saja dengan bekerja dari rumah (*work from home*), belajar dirumah, beribadah di rumah, menambah dan merealokasi APBN, memprioritaskan anggaran di bidang kesehatan, relaksasi kredit, insentif perpajakan, bantuan sosial, pengendalian transportasi, dan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB).

Sayangnya, inkonsistensi kebijakan pemerintah terlihat kembali dalam kebijakan pengendalian transportasi. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi dalam Rangka Pencegahan Penyebaran COVID-19 (Permenhub 18/2020), dinilai bertentangan secara yuridis terhadap Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan COVID-19 (Permenkes 9/2020). Dalam Permenkes 9/2020 ditegaskan bahwa sarana angkutan roda dua berbasis aplikasi (ojek online) dibatasi hanya untuk mengangkut barang dan tidak untuk penumpang. Sementara itu dalam Permenhub 18/2020 mengatur bahwa sepeda motor dalam hal tertentu untuk tujuan melayani kepentingan masyarakat dan untuk kepentingan pribadi dapat mengangkut penumpang, dengan ketentuan harus memenuhi protokol kesehatan yaitu aktivitas lain yang diperbolehkan selama PSBB, melakukan disinfeksi kendaraan, menggunakan masker dan sarung tangan, serta tidak sedang mengalami suhu badan di atas normal atau sakit.⁶

Inkonsistensi kebijakan tentunya memberikan efek buruk yang menyebabkan masyarakat menjadi bingung. Hal ini bukan karena pemerintah tidak bekerja, namun kerja pemerintah tersebut menimbulkan kebingungan di tengah masyarakat. Padahal kebijakan publik dalam pengertian dasarnya adalah instrumen negara untuk meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan terhadap masyarakat. Namun, kebingungan masyarakat dapat pula disebabkan karena tidak dilibatkannya masyarakat dalam perumusan kebijakan,

⁵ T. Lowi, 1963, American Business, Publik Policy, Case Studies, and Political Theory, *World Politics*, Vol. 16, No. ____, Hlm. 677-715.

⁶ T.A. Surya, 2020, Inkonsistensi Dan Ketidaktegasan Kebijakan Pemerintah Dalam Menangani Pandemi Covid-19", *Info Singkat*, Vol. XII, No. 8, Hlm. 19-24.

sehingga dalam batas-batas tertentu masyarakat tidak mengetahui apa yang sesungguhnya ingin dilakukan oleh pemerintah. John Locke dan Stuart Mil pernah menyatakan bahwa keterlibatan warga negara dalam proses kebijakan publik begitu penting karena mampu memberikan pengetahuan dan pemahaman dan mengembangkan rasa tanggung jawab sosial.⁷

Kebijakan publik pada umumnya dituangkan dengan bentuk produk hukum, mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, instruksi bahkan sekedar himbauan. Selayaknya produk hukum, salah satu tuntutan mendasarnya adalah adanya kepastian. Dalam kerangka kepastian tersebut terkandung sifat prediktibilitas, dimana hukum (kebijakan) harus mampu menjamin kepastian masa depan yang bisa diprediksi dan dengan prediktibilitas itulah orang sukarela menundukkan diri pada hukum dan mengorientasikan perilakunya menurut hukum.⁸ Ketika masyarakat tidak mengorientasikan perilakunya pada kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah, tentu akan terjadi kekacauan.

Di tengah masalah pelibatan publik dan kepastian kebijakan, mulai didorong perumusan kebijakan berbasis bukti yang umum disebut *Evidence Based Policy* (EBP). CNN dengan sangat jelas menggambarkan pentingnya fakta dalam memerangi pandemi, “*In a time of uncertainty, facts provide clarity. In a time of anxiety, facts comfort. In a time of misinformation, facts correct. In a time of division, facts unite. In a time of crisis, facts matter most.*” Hal itu terkait dengan berbagai kebijakan publik yang justru diambil tidak berdasarkan fakta atau bukti.

Banyaknya kebijakan terkait COVID-19 yang tidak dirumuskan berdasarkan bukti tentu mengkhawatirkan para akademisi dan praktisi kebijakan publik, karena selama ini perumusan kebijakan selalu didorong berdasarkan bukti. Sebagai contoh, kehadiran Indeks Kualitas Kebijakan (IKK) sebagai instrumen yang dikembangkan oleh Pusat Pembinaan Analisis Kebijakan LAN RI diharapkan dapat dioptimalkan untuk menjawab dinamika perumusan kebijakan di Indonesia. Walaupun demikian, kondisi pandemik justru mungkin merupakan kesempatan untuk memberikan peluang besar mengedepankan lagi EBP, di tengah ketidakpastian, potensi kerugian yang tinggi, tekanan waktu, dan nilai-nilai yang saling berbenturan.

⁷ B. Winarno, 2012, *Kebijakan publik: teori, proses, dan studi kasus: edisi dan revisi terbaru*. Jakarta: Center for Academic Publishing Service, Hlm. ____.

⁸ Lon L. Fuller, 1969, *The Morality of Law, revised edition*, New Haven-London: Yale University Press, Hlm. 39.

Tulisan ini bukan merupakan tulisan yang berbasis penelitian mengenai kebijakan penanganan COVID-19, namun merupakan refleksi akademis tentang pentingnya memperhatikan perumusan kebijakan publik di Indonesia. Pembahasan akan difokuskan pada dua hal, yaitu: (1) bagaimana perumusan kebijakan publik yang deliberatif? dalam rumusan pertama ini, akan dijelaskan bagaimana konsep dasar Perumusan kebijakan publik yang lebih deliberatif sehingga semua unsur dapat terlibat, pada akhirnya secara substansial dapat mencerminkan rumusan kebijakan yang demokratis; (2) bagaimana perumusan kebijakan yang berbasis bukti? terutama jika kebijakan tersebut merupakan kebijakan strategis yang dampaknya sangat meluas. Dalam batas-batas tertentu, metode ini akan menghasilkan kebijakan yang rasional, sehingga lebih mudah diterima dan dipatuhi. Dua hal demikian sejalan dengan perkembangan masyarakat yang disebut oleh A.F. Smith sebagai *evidence based society* (masyarakat berbasis bukti) atau *scientific society* (masyarakat ilmiah).

PEMBAHASAN

Pentingnya Perumusan Kebijakan Publik yang Deliberatif

1. Hakikat Kebijakan Publik

Penggunaan istilah kebijakan sering dipertukarkan dengan istilah tujuan (*goal*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan juga rancangan-rancangan besar.⁹ Anderson menjelaskan bahwa kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu, dan kemudian diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau kelompok pelaku untuk memecahkan suatu masalah tertentu.¹⁰ Untuk memudahkan mendapatkan pengertian mengenai kebijakan, Solichin Abdul Wahab memberikan pedoman sebagai berikut:¹¹

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan;
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi;
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan;
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan;
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai;
6. Setiap kebijakan mempunyai tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit;
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu;

⁹ Abdul Wahab, 1997, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: PT Bumi Aksara, Hlm. 2.

¹⁰ M. Irfan Islamy, 1988, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara. Hlm.

¹¹ Taufiqurakhman, 2014, *Kebijakan Publik: Pendelegasian Tanggungjawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*, Jakarta: Universitas Moestopo Pers, Hlm. 2-3.

8. Kebijakan meliputi hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi;
9. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Thoha, kebijakan memiliki dua aspek, yaitu:¹²

1. Kebijakan merupakan praktik sosial, kebijakan bukan *event* yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian, kebijakan merupakan sesuatu yang dihasilkan pemerintah yang dirumuskan berdasarkan dari segala kejadian yang terjadi di masyarakat. Kejadian tersebut ini tumbuh dalam praktik kehidupan kemasyarakatan, dan bukan merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi, dan asing bagi masyarakat;
2. Kebijakan adalah suatu respon atas peristiwa yang terjadi, baik untuk menciptakan harmoni dari pihak-pihak yang berkonflik, maupun menciptakan insentif atas tindakan bersama bagi para pihak yang mendapatkan perlakuan yang tidak rasional atas usaha bersama tersebut.

Pada dasarnya, kebijakan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kebijakan publik dan kebijakan privat. Kebijakan publik adalah arah dari tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan kebijakan privat merupakan suatu tindakan dari seseorang atau lembaga swasta dan tidak memiliki sifat memaksa kepada orang atau lembaga lain. Kebijakan publik mempunyai beberapa karakteristik sebagai berikut:

1. Perhatian dari kebijakan publik ditujukan kepada tindakan yang mempunyai tujuan tertentu;
2. Kebijakan publik lebih berisi pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah;
3. Kebijakan publik menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, bukan apa yang dimaksud dikerjakan atau akan dikerjakan;
4. Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negative. Dalam bentuk positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan, sedangkan dalam bentuk negative, kebijakan publik melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan tertentu, padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah sangat diperlukan;
5. Kebijakan publik, terutama pada kebijakan publik yang berbentuk positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Thomas Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang

¹² Abdullah Ramdhani dan Muhammad Ali Ramdhani, Januari, 2012, Konsep Umum Kebijakan Publik, *Jurnal Publik*, Vol. 11, No. 1, Hlm. 2.

holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.¹³

Kebijakan publik sangat berkaitan dengan administrasi negara ketika *publik actor* mengkoordinasi seluruh kegiatan yang berkaitan dengan tugas dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat melalui berbagai kebijakan publik/umum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan negara.¹⁴ Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.¹⁵

William Dunn mengemukakan bahwa proses pembentukan kebijakan publik meliputi 5 (lima) tahap sebagai berikut:

1. Penyusunan Agenda

Pejabat terpilih menempatkan suatu masalah pada agenda publik

2. Formulasi Kebijakan

Pembuat kebijakan melakukan pembahasan terhadap masalah dan merumuskan alternatif pemecahan masalahnya.

3. Adopsi Kebijakan

Tahap mengadopsi satu alternatif kebijakan, atau pengesahan kebijakan dengan dukungan dari legislatif, konsensus antara direktur atau keputusan pengadilan.

4. Implementasi kebijakan

Kebijakan tersebut dilaksanakan oleh unit administrasi

5. Penilaian kebijakan

Kebijakan yang telah dilaksanakan dinilai dan dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan tersebut dapat digunakan untuk memecahkan masalah yang ada.

Dalam pembentukan kebijakan, pemerintah memerlukan hukum agar kebijakan tersebut mendapatkan bentuk yang resmi dan mempunyai sifat mengikat, sehingga keberlakuannya dapat dipaksakan untuk umum. Kebijakan publik dapat dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang mempunyai sifat memaksa. Peraturan

¹³ Taufiqurakhman, *Op. Cit.*, Hlm. 7.

¹⁴ *Ibid*, Hlm. 9.

¹⁵ *Ibid*, Hlm. 13.

perundang-undangan sebagai suatu dari kebijakan publik merupakan produk politik yang berisi mengenai kepentingan publik.

2. Deliberasi dalam Kebijakan Publik

Keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan publik menjadi isu penting dalam negara demokrasi. Terlebih negara demokrasi berdasarkan hukum menghendaki setiap hukum dan kebijakan harus mendapat legitimasi dari masyarakat itu sendiri untuk dapat berlaku. Legitimasi tersebut diperoleh melalui pengujian publik dalam proses deliberasi yang mengembangkan aspirasi rakyat dalam ruang publik dan proses legislasi hukum oleh lembaga parlemen.¹⁶

Intervensi pemerintah terhadap kehidupan masyarakat biasanya dinilai dari segi kapasitasnya untuk menyelesaikan masalah secara efektif dan menghasilkan legitimasi. Kualitas pembuatan kebijakan kemudian dinilai dari dua kriteria ini.¹⁷ Pembuatan kebijakan publik pada faktanya adalah panggung untuk merefleksikan keinginan masa depan masyarakat. Inisiatif kebijakan publik membuat orang merenungkan tentang siapa mereka, darimana mereka dan hendak kemana mereka jika akan pergi bersama. Sehingga kebijakan publik, dengan kata lain, berfungsi sebagai domain publik, sebagai ruang di mana orang-orang dengan beragam asal-usul bermusyawarah tentang masa depannya, serta keterkaitan timbal baliknya dan hubungannya dengan pemerintah.

Keberadaan ruang publik mempunyai nilai penting dalam masyarakat yang berfungsi mengatasi kemungkinan konflik dan disharmoni sosial. Manusia sebagai individu pada hakikatnya memiliki persepsinya masing-masing, hadirnya ruang publik memungkinkan masyarakat sebagai aktor utama mempunyai hak suara publik berdasarkan representasi dan persepsi publik. Ruang publik adalah sarana interaksi sosial sehingga terjadi pembelajaran antara manusia satu dengan yang lain, komunitas satu dengan komunitas yang lain, berlangsung terus menerus hingga akhirnya terdapat kesatuan pemahaman bersama bahwa heterogenitas yang ada merupakan keniscayaan yang harus dijalani dan diterima bersama-sama.¹⁸

¹⁶ Zaka Firma Aditya, dan Sholahuddin Al-Fatih, Reaktualisasi Demokrasi Permusyawaratan Dalam Pembuatan kebijakan Publik Yang Partisipatif Dan Bermoral (Re-Actualization of Participatory Democracy in Making Publik Policies That Morally) (December 15, 2016). Prosiding Konferensi Nasional “Membangun dan Memperkuat Integritas Tata kelola Pemerintahan dan Praktik Bisnis yang Baik untuk Mewujudkan Peradaban Nasional yang Berdaya Saing”, Universitas Paramadina, Jakarta, Indonesia, 2016, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3549034>

¹⁷ Maarten A. Hajer, and Hendrik Wagenaar (eds.), 2003, *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, Hlm. 307.

¹⁸ A. Malik, 2018, Ruang Publik sebagai Representasi Kebijakan dan Medium Komunikasi Publik”, *Sawala: Jurnal Administrasi Negara*, Vol. 6, No. 2, Hlm. 82-88.

Demokrasi deliberatif menghendaki tidak ada satu pun nilai dan perspektif individual yang benar dengan sendirinya tanpa lebih dulu melalui proses dialog dan persetujuan dengan individu lainnya. Selain itu dialog memungkinkan semua sudut pandang yang bersifat pribadi mendapatkan kesempatan untuk “diuji” kebenarannya setelah dipertemukan dengan sudut pandang pribadi lainnya. Dalam konteks pandemi, deliberasi kebijakan berarti terjadi dialog antar sektor, sehingga kebijakan yang dirumuskan menjadi lebih komprehensif. Kebijakan sektoral yang cenderung fragmented kadang kala justru menjadi masalah baru, padahal sebagaimana dijelaskan sebelumnya, kebijakan publik difungsikan sebagai instrumen pemerintah guna memecahkan masalah.

Deliberasi kebijakan juga berarti terlibatnya seluruh komponen dari sektor terdampak. Dalam konteks pandemi, perumusan kebijakan harus mempertimbangkan banyak aspek. Forum deliberatif akan memungkinkan terjadinya dialog untuk menyeimbangkan kepentingan kesehatan dengan ekonomi, politik, hukum bahkan kepentingan demokratis.

Pentingnya Evidence Based Policy Making dalam Pembuatan Kebijakan



Istilah *evidence based policy making* pertama kali dikenalkan di Inggris pada tahun 1997 oleh Tony Blair, Perdana Menteri Inggris pada waktu itu. Dalam pendekatan *evidence based policy*, yang dapat dianggap sebagai bukti adalah apa yang disampaikan secara *scientific* kepada pembuat kebijakan. Suatu hal yang disampaikan oleh publik yang awam, walaupun memiliki rujukan, sering dianggap tidak *scientific*, karena posisi publik

yang awam tersebut sering dianggap bukan sebagai seorang pakar.¹⁹ Proses umum dalam pengambilan kebijakan sendiri dapat dijelaskan dalam diagram berikut:

Perubahan kerja *evidence based policy* secara langsung tampak dari bagaimana sains juga kemudian digunakan oleh publik untuk mendorong pembuatan kebijakan yang bisa dipertanggungjawabkan basis saintifiknya. Kekayaan informasi di ruang publik juga secara tidak langsung dapat difilter melalui keberadaan kajian-kajian akademik yang disajikan baik secara ilmiah maupun melalui artikel-artikel populer ilmiah.²⁰

Basis bukti untuk suatu kebijakan merupakan sekumpulan bukti yang dibutuhkan pada masa sekarang dan akan dibutuhkan pada masa yang akan datang untuk memberikan informasi bagi keputusan kebijakan. Bukti tersebut dapat digolongkan ke dalam empat jenis utama, yaitu:²¹

1. Data statistik dan administratif untuk menggambarkan kondisi terkini dari suatu isu dan menjelaskan tren historis;
2. Bukti berbasis penelitian, untuk menggambarkan hubungan sebab akibat, dan juga menjelaskan hubungan antar isu;
3. Bukti dari masyarakat dan pemangku kepentingan, untuk memberikan pemahaman tentang siapa yang menilai kebijakan dan bagaimana respon dari mereka;
4. Bukti dari evaluasi, untuk menjelaskan keberhasilan di masa lalu atau dalam situasi yang serupa.

Suatu basis bukti, misalnya dalam kementerian atau pemerintah daerah, harus mendukung seluruh prioritas kebijakan, sehingga pengelolaannya dapat menanggapi kebutuhan jangka pendek secara efektif. Hal tersebut juga dapat digunakan untuk mengimplementasikan kemungkinan kebutuhan jangka panjang, dan juga untuk mengumpulkan bukti sebagai respon atas persyaratan hukum.²² Bukti yang telah didapatkan harus merupakan bukti komprehensif sehingga informasi yang diperoleh akan selalu akurat. Ketika mendapatkan suatu informasi yang masih mentah, maka informasi tersebut tidak dapat begitu saja dijadikan sebagai suatu bukti. Informasi mentah tersebut harus diolah agar menjadi suatu informasi yang akurat. Untuk mendapatkan suatu informasi yang akurat, dapat

¹⁹ Cahyo Seftyono, *Transformasi Noise Menjadi Voice: Politik Keterbukaan Pengetahuan dalam Kekinian Diskursus Evidence Based Policy di Indonesia*, (Usulan Penelitian untuk Disertasi S3 Universitas Gadjak Mada, 2020), Hlm. 6.

²⁰ *Ibid*, Hlm. 10.

²¹ Loise Shaxson, 2016, "Pelajaran untuk Membangun dan Mengelola Basis Bukti untuk Kebijakan", *Working Paper 10 Knowledge Sector Initiative*, Hlm. 4.

²² *Ibid.*, Hlm. 5.

digunakan tujuh metode umum penelitian yang relevan dalam pembuatan kebijakan publik, sebagaimana dikemukakan oleh Thurlow and Dukshire, yaitu.²³

1. Studi kasus (*case studies*) dilakukan dengan melibatkan rekaman dan analisis pengalaman aktual dari sebuah organisasi atau komunitas di sekitar isu-isu tertentu. Studi kasus dapat mengidentifikasi perilaku dan variabelnya dan sering memberikan pemahaman lebih lengkap akan suatu keadaan yang kompleks;
2. Eksperimen lapangan (*field experiments*) berguna untuk mengumpulkan bukti-bukti (*evidence*) terkait dengan dampak perubahan kebijakan utama yang potensial saat implementasinya dan untuk monitoring serta evaluasi dampak perubahan kebijakan setelah implementasinya;
3. Analisis biaya manfaat (*cost benefit analysis*) melibatkan seperangkat metode dimana peneliti membandingkan biaya dan manfaat untuk masyarakat terhadap opsi alternatif kebijakan. Analisis ini dapat memperhitungkan isu-isu moneter/ekonomi, sosial, lingkungan dan isu-isu kebijakan lain;
4. Analisis sekunder (*secondary analysis*) menggunakan data yang sudah ada sebagaimana halnya dokumen/arsip;
5. Metode kualitatif (*qualitative methods*) menggunakan data non numerik dan umumnya melalui pengumpulan dan analisis data naratif;
6. Tinjauan penelitian yang telah ada secara terfokus (*Focuse review of existing research*) yaitu melalui me-review tulisan-tulisan dan temuan-temuan penelitian yang telah ada dan relevan untuk menjawab isu-isu terkini;
7. Survei (*survey*) digunakan untuk mengumpulkan data tentang isu-isu atau persoalan-persoalan dan penyebabnya.

Cairney dan Oliver berpendapat, dalam penerapan *evidence based policy*, terlalu banyak penelitian berfokus pada upaya untuk memberikan bukti *scientific* untuk mengurangi adanya ketidakpastian, namun yang sesungguhnya diperlukan adalah upaya peningkatan permintaan kebutuhan akan berbagai macam bukti untuk mengurangi ambiguitas. Dalam hal ini berarti, bukti tidak berangkat sebagai sesuatu yang berasal dari para peneliti, namun juga harus dipastikan adanya kebutuhan dari pengambil kebijakan agar dapat menetapkan kebijakan yang relevan.²⁴

²³ Anugerah Yuka Asmara, November 2016, "Pentingnya Riset Kebijakan Dalam Pembuatan Kebijakan Publik Unggul di Indonesia", *Journal of Publik Sector Innovation*, Vol. 1, No. 1, Hlm. 41.

²⁴ Alexander Arie Sanata Dharmas S, Epistemologi Baru *Evidence-Based Policy* Dalam Kebijakan Penanganan COVID-19, DOI 10.13140/RG.2.2.17332.27524., Hlm. 4.

PENUTUP

Di tengah situasi yang serba tidak pasti ini, kebijakan publik akan menjadi sorotan. Kecepatan dalam pengambilan kebijakan kadangkala menjadi kecorobohan, dan tidak jarang tidak berbasis fakta yang memadai. Dari pembahasan sebelumnya dapat diambil kesimpulan:

1. Pelibatan aktif seluruh pemangku kepentingan dalam perumusan kebijakan akan meningkatkan kadar demokratis suatu kebijakan. Partisipasi publik akan mendorong publik memahami kebijakan yang hendak diputuskan, sehingga ketika diimplementasikan, publik memiliki tanggung jawab sosial dalam kerangka mencapai tujuan bersama.
2. Kerangka dialogis perumusan kebijakan harus di dukung oleh logika ilmiah yang memadai. Sehingga dialog dalam perumusan kebijakan tidak menjadi sekedar “panggung debat.” Karakter kebijakan publik yang sarat kepentingan dapat diseimbangkan dengan keberadaan bukti ilmiah yang mendukung perumusannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Wahab, 1997. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: PT Bumi Aksara.
- B. Winarno, 2012. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, Dan Studi Kasus*: edisi dan revisi terbaru. Jakarta: Center for Academic Publishing Service.
- Lon L. Fuller, 1969. *The Morality of Law*, revised edition, New Haven-London: Yale University Press.
- M. Irfan Islamy, 1988. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Taufiqurakhman, 2014. *Kebijakan Publik: Pendelegasian Tanggungjawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*, Jakarta: Universitas Moestopo Pers.

Jurnal

- A. Malik. 2018. Ruang Publik sebagai Representasi Kebijakan dan Medium Komunikasi Publik. Sawala: *Jurnal Administrasi Negara*, Volume 6, Nomor 2.
- Abdullah Ramdhani dan Muhammad Ali Ramdhani. 2012. Konsep Umum Kebijakan Publik. *Jurnal Publik*, Volume 11, Nomor 1.
- Alexander Arie Sanata Dharmas S. 2020. Epistemologi Baru Evidence-Based Policy Dalam Kebijakan Penanganan COVID-19, DOI 10.13140/RG.2.2.17332.27524.
- Anugerah Yuka Asmara. 2016. Pentingnya Riset Kebijakan Dalam Pembuatan Kebijakan Publik Unggul di Indonesia. *Journal of Publik Sector Innovation*, Volume 1, Nomor 1.

- Cahyo Seftyono. 2020. Transformasi Noise Menjadi Voice: Politik Keterbukaan Pengetahuan dalam Kekiniam Diskursus Evidence Based Policy di Indonesia, (Usulan Penelitian untuk Disertasi S3 Universitas Gadjak Mada).
- Loise Shaxson. 2016. Pelajaran untuk Membangun dan Mengelola Basis Bukti untuk Kebijakan. *Working Paper 10 Knowledge Sector Initiative*.
- Maarten A. Hajer, and Hendrik Wagenaar (eds.), 2003, *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- T. Lowi. 1963. American Business, Publik Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, Volume 16, Nomor ____.
- T.A. Surya. 2020. Inkonsistensi Dan Ketidaktegasan Kebijakan Pemerintah Dalam Menangani Pandemi Covid-19. *Info Singkat*, Volume XII, Nomor 8.
- Zaka Firma Aditya, dan Sholahuddin Al-Fatih, Reaktualisasi Demokrasi Permusyawaratan Dalam Pembuatankebijakan Publik Yang Partisipatif Dan Bermoral (Re-Actualization of Participatory Democracy in Making Publik Policies That Morally) (December 15, 2016). Prosiding Konferensi Nasional “Membangun dan Memperkuat Integritas Tata kelolaPemerintahan dan Praktik Bisnis yang Baik untuk Mewujudkan Peradaban Nasional yang Berdaya Saing”, Universitas Paramadina, Jakarta, Indonesia, 2016, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3549034>

Website

- Berita Satu. Rendahnya “Sense of Crisis” COVID-19. Diakses 30 November 2020. Dari website <https://www.beritasatu.com/opini/6587/rendahnyasense-of-crisis-COVID19>.
- Liputan 6. Pemerintah Dinilai Lamban Tangani Penyebaran Virus Corona. Diakses 30 November 2020. Dari website <https://Pemerintah Dinilai Lamban Tangani Penyebaran Virus Corona - News Liputan6.com>.
- Lokadata. Tim UI prediksi pandemi teratasi akhir 2021 dalam 3 skenario. Diakses 30 November 2020. Dari website <https://lokadata.id/artikel/tim-ui-prediksi-pandemi-teratasi-akhir-2021-dalam-3-skenario>.
- Pikiran Rakyat. Masyarakat Tak Mau Karantina, Peneliti UI Prediksi Virus Corona Baru Berakhir September. Diakses 30 November 2020. Dari website <https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-01360787/masyarakat-tak-mau-karantina-peneliti-ui-prediksi-virus-corona-baru-berakhir-september>.

KONSEP *AHLUL HALLI WAL AQDI* DI TENGAH-TENGAH MUKTAMAR NU

Khoiron

Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Islam Malang
JL. MT Haryono, No. 193, Malang, Jawa Timur, 65144
Phone : +62-341-565544, Fax : +62-341-552249
Email: koiron@unisma.ac.id

ABSTRAK

Dalam catatan sejarah islam, perbedaan pendapat (*ihtilaf*), sering terjadi terutama pasca-wafatnya Nabi Muhammad SAW pada tahun 11 Hijriah. Perbedaan yang pada awalnya hanya persoalan siapa yang berhak menggantikan kepemimpinan umat islam dalam kekhalifahan, berubah menjadi sebuah perbedaan *ke-tauhid-an*. Sehingga, umat islam benar-benar menghadapi ujian yang besar dan berat dalam perjuangannya mempertahankan sistem politik islam (*siyasah islamiyah*). Oleh karena itu, muncul beberapa golongan yang masih eksis hingga kini. Misalnya, mulai dari golongan khawarij, syiah, sunni, wahabi dan lain lain sebagainya yang semua mengklaim sebagai yang benar. Islam mengajarkan konsep berdemokrasi yang sejalan dengan nilai-nilai teologis. Demokrasi ala ahwa diharapkan menjadi contoh bagaimana ahwa sebagai alternatif dalam mekanisme rotasi kekuasaan politik.

Kata Kunci: *Ahwa* dan Demokrasi.

PENDAHULUAN

Seperti halnya nahdliotul ulama (NU), yang notabennya adalah penganut faham *sunni*, perbedaan pendapat (*ikhtilaf*), sejatinya sudah menjadi makanan setiap hari warga NU. Sebab, kultur pondok pensantren yang melekat dengan metode "*bahsul masa'ilnya* " telah lama tertanam dalam jiwa warga nahdliyin. Kultur pesantren tersebut telah menciptakan warna yang berbeda dengan organisasi-organisasi di luar NU. Tentu perbedaan dalam *bahsul masai'il* akan selesai tatkala sebuah persoalan telah mendapatkan legitimasi dalil yang dapat dipertanggungjawabkan keshohihannya, begitu sebaliknya akan terjadi "*mauquf*"¹ atau *deadlock*, ketika semua argumentasi atau dalil menyatakan keshohihannya sendiri-sendiri. Meskipun begitu, warga nahdliyin tetap saling hormat menghormati tanpa saling menyalahkan satu dengan yang lainnya.

Banyak pengamat mengatakan bahwa, NU tanpa perbedaan bagaikan kehilangan jati dirinya. Lihatlah bagaimana Kyai Bisri Syansuri tidak sependapat dengan Kyai Wahab Hasbullah tentang suatu hal, akan tetapi kyai Bisri hanya mau menjabat di bawah Kyai Wahab dalam struktur organisasi NU sebagai rasa *ta'zdim*-nya. Begitulah manajemen konflik ala nahdliyin yang berakhir dengan suka cita. Istilah lain dalam tradisi NU itu "*mari*

¹ *Mauquf* pengertian di lingkungan NU biasa terjadi pada waktu kegiatan *bahsul mas'ail* yang sudah biasa dan terjadi disetiap perdebatan yang sama-sama mempunyai dasar yang kuat. Itu artinya, bahwa *deadlock* adalah keadaan dimana dua hal yang harus menunggu untuk meminta *resources* untuk waktu yang tidak terbatas.

gegeran, trus ger-geran” (habis konflik, selanjutnya saling tertawa). Maka tidak heran jika banyak orang akan terkecoh dengan sikap keagamaan dan politik kebangsaannya terutama di dalam mengelola konflik (politik keaswajaan), yang bisa dikatakan “*out of the box*” di luar perkiraan publik pada umumnya.

Konflik dan perbedaan di lingkungan nahdliyin (elit) NU, sudah menjadi hal yang biasa di dalam dinamika organisasi sebesar NU. Justru, dengan konflik organisasi ini semakin menunjukkan kekuatan pemikiran di dalam membesarkan organisasi. Buktinya, meskipun organisasi ini kalau rapat-rapat sering kali tidak memenuhi kuorum, bahkan undangan rapat (koordinasi), sudah hampir pasti molor dari jadwalnya, tetapi organisasi ini tetap berjalan *on the track* sesuai dengan amanah para kyai. Terlebih lagi jika sudah mendekati muktamar, diamika organisasi begitu panas dan konflik hampir selalu mewarnainya.

PEMBAHASAN

Muktamar NU dan Sejarah Konfliknya

Dalam catatan sejarahnya, salah satu pertentangan di internal NU hingga memunculkan friksi yang cukup tajam, adalah pada tahun 1982-1984. NU pecah menjadi dua kubu yakni kubu Cipete yang dipimpin KH. Idham Chalid,² dan kubu Situbondo dipimpin oleh KH. As’ad Syamsul Arifin. Padahal kubu Situbondo yang notabeneanya adalah NU tandingan justru dapat merangkul kubu kepemimpinan dari KH. Idham Chalid dengan mengusung konsep “kembali ke-khittah NU 1926”.³ Hasilnya, muktamar ke-27 tahun 1984 di Situbondo⁴ KH. Abdurrahman Wahid (Gus Dur), dan KH. Ahmad Siddiq terpilih menjadi ketua *tanfidz* dan *ra’is am* PBNU.

Kemudian konflik berikutnya adalah pada muktamar NU ke-29, yang digelar pada tanggal 1-5 Desember 1994 di Cipasung, Tasikmalaya, Jawa barat. Bahkan bisa dikatakan konflik cipasung menjadi konflik terberat dan terpanas dimana NU menjadi penentang rezim

² Kubu Idham Chalid, sebagai representasi poros kekuatan politik orde baru yang sangat otoritarianisme. Bahkan, NU pada waktu itu terbawa arus politik praktis yang sungguh membuat para kyai khos kecewa terhadap tindakan ketum PBNU.

³ Konsep kembali ke-*khittah* NU tahun 1926 yakni penarikan kembali NU secara institusional dari partai menjadi organisasi keagamaan dan kemasyarakatan, sebagaimana cita-cita awal berdirinya organisasi ini. NU menggunakan politik kebangsaan, bukan politik kekuasaan. Keputusan itu bukan berarti NU anti-politik, akan tetapi keputusan itu semata-mata demi menjaga marwah organisasi dan para kyai untuk tidak terjebak kepada politik kekuasaan.

⁴ Muktamar situbondo adalah muktamar NU yang ke-27 tahun 1984 bertempat di pondok pesantren salafiyah syafi’iyah Sukorejo asuhan KH. R. As’ad Syamsul Arifin, murid KH. Hasyim Asy’ari yang kahrismatik. Muktamar ini dianggap muktamar bersejarah karena dimuktamar inilah NU dikembalikan kepada Khittah sebagai gerakan diniyah ijtimaiah. Muktamar di selenggarakan mulai 8-12 Desember 1984. (Lihat. Nur Khalik Ridwan. NU dan Bangsa; Pergulatan Politik dan Kekuasaan. Hlm. 268)

otoritarisme orde-baru Soeharto. Orde baru merasa terganggu dengan kepemimpinan Gus Dur yang sejak tahun 1984 menjadi pucuk pimpinan NU. Sehingga, strategi dalam memutus kewenangan Gus Dur di dalam organisasi NU, adalah bagaimana muktamar 1994 tidak lagi dipimpin oleh Gus Dur. Munculnya Abu Hasan yang didukung penuh oleh rezim orde baru sebagai rival internal NU adalah merupakan *design* rezim orde baru untuk memotong kekuasaan Gus Dur. Bahkan, paman Gus Dur sendiri yakni KH. Yusuf Hasyim hanyut terbawa arus sandiwara politik rezim otoritarianisme Soeharto dengan bentuk melawan Gus Dur. Slogan asal bukan Gus Dur (ABG), dikampanyekan oleh kubu rival yang bertujuan untuk mempengaruhi muktamirin atau delegasi sebagai pemegang suara, meski pada akhirnya Gus Dur terpilih kembali menjadi Ketua PBNU.

Konflik terjadi lagi pada muktamar ke-31 di Asrama Haji Boyolali, Jawa Tengah tahun 2004. Yakni antara KH. Abdurrahman Wahid (Gus dur) dan KH. A. Sahal Mahfud di dalam merebutkan jabatan *Ra'is Am* PBNU. Muktamar seolah-olah menjadi arena atau ajang perebutan pengaruh antar kyai, bahkan tidak jarang menimbulkan semacam *sentiment* calon satu dengan yang lain. Selanjutnya friksi pada muktamar ke-32 di Makassar seolah mengkonfirmasi adanya *head to head* antara Alm. KH. A. Sahal Mahfud dan KH. Hasyim Muzadi dalam perebutan *Ra'is Am*. Suasana muktamar layaknya pemilukada banyak spanduk, *sticker*, kaos, jas atau yang lain bergambar calon tertentu.

Kemudian yang terbaru adalah konflik pada Muktamar ke-33 yang digelar pada tanggal 1-5 Agustus 2015 di Jombang, Jawa Timur. Muktamar ke-33 ini menjadi penambah daftar panjang sejarah konflik pada Jam'iyah NU. Muktamar ke-33 di Jombang juga berlangsung sengit dan panas, sehingga dinamika organisasi begitu terasa. Perbedaan tajam antara kelompok petahana (*incumbent*), KH. Said Aqil Siraj dan kelompok Alm. KH. Hasyim Muzadi saling serang dan adu *statement* di media massa atas penerapan sistem *Ahlul Halli Wal Aqdi* (Ahwa), dalam pemilihan *Ra'is Am* PBNU. Dua kelompok ini mempunyai dasar dan argumentasi yang kuat untuk kemudian dapat memuluskan jalan calon masing-masing kubu. Memang, sistem ini sangatlah baru dan dianggap dapat merugikan calon kubu tertentu dan berpotensi memenangi dalam pemilihan *Ra'is Am*. Perbedaan elit Nahdhotul Ulama (NU), di dalam menafsirkan mekanisme pemilihan *Ra'is Am* yang dianggap sesuai dengan AD/ART, sungguh telah membuat konflik dan perdebatan yang panjang dan melelahkan. Konflik terbuka antara kelompok pro dan kontra Ahwa kemudian terpolarisasi kepada tokoh-tokoh tertentu di organisasi NU. Yakni kelompok yang pro dengan Ahwa terrepresentasi pada KH. A. Mustofa Bisri (Gus Mus) dan KH. Said Aqil Siraj sebagai petahana

(*incumbent*), kemudian kelompok kontra Ahwa ter-representasi pada KH. A. Hasyim Muzadi dan KH. Sholahudin Wahid (Gus Sholah).

Di dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga (AD/ART NU), pasal 41 poin a, disebutkan bahwa *ra'is am* dipilih secara langsung oleh muktamirin melalui musyawarah mufakat atau pemungutan suara dalam muktamar setelah yang bersangkutan menyampaikan kesediaannya. Poin inilah yang membuat perdebatan dan konflik antar elit NU pada muktamar ke-33 Jombang 2015 yang lalu, hingga kemudian muktamar diputuskan dengan menggunakan sistem *Ahlul Halli Wal Aqdi* (ahwa), meskipun perlawanan dari kubu yang kontra Ahwa tetap dilakukan.

Namun, sejarah baik terulang kembali yakni ketika anggota Ahwa yang terdiri dari sembilan Kyai sepuh dan kharismatik memutuskan untuk memberikan mandat kepada Pjs. Ra'is am yakni KH. A. Mustofa Bisri (Gus Mus), untuk kembali memimpin *Jam'iyah* NU periode 2015-2020. Akan tetapi dengan surat yang bertuliskan Arab, Gus Mus tidak bersedia untuk menjabat kembali sebagai *Ra'is Am*, sehingga Wakil *Ra'is Am* secara otomatis menjadi pengganti.

Begitulah cara NU dalam menyelesaikan perbedaan dan konflik di setiap kali kegiatan muktamar diselenggarakan. Sistem *Ahlul Halli Wal Aqdi* (Ahwa), yang kemudian menjadi mekanisme dalam proses politik kekuasaan di lingkungan NU terutama pada Muktamar ke-33 tahun 2015, telah menjadi keputusan yang monumental, meskipun perbedaan pendapat atas penerapan sistem *Ahlul Halli Wal Aqdi* (Ahwa), dalam pemilihan *Ra'is Am* masih dapat dirasakan oleh kaum Nahdliyin, terutama di pengurus wilayah NU Jawa Timur yang sedari awal tidak menghendaki Ahwa. Politik kekuasaan di *Jam'iyah* NU tentu sangat berbeda dengan politik kekuasaan di partai politik atau ditempat yang lain. Legitimasi kekuasaan bertumpu pada ulama atau kyai yang secara kultur-hirarkis mempunyai peran sentral dan strategis di dalam perencanaan dan perumusan kebijakan organisasi (*Jam'iyah*) NU.

Oleh karena itu, preferensi atau keterpilihan obyek riset pada elit-elit *Jam'iyah* NU tidak terlepas dari peran dan posisinya di dalam merumuskan keputusan Muktamar ke-33 Jombang dalam penerapan sistem *Ahlul Halli Wal Aqdi* (Ahwa), yang ter-represntasi pada kubu pro-Ahwa dan kubu kontra-Ahwa yang menghendaki pemilihan Ra'is Am sesuai Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART). Banyaknya warga islam Indonesia yang berafiliasi dengan *Jam'iyah* NU, baik secara struktural atau kultural menjadikan *Jam'iyah* ini semacam gambaran wajah dinamika politik *civil society* di Indonesia, dan tentu pula akan mempengaruhi perpolitikan baik lokal dan Nasional. Sebab, baik-buruknya dinamika di dalam organisasi ini tentu sangat berdampak pada suasi dan

kondisi dinamika politik di Indonesia. Oleh karena itu, melihat begitu besarnya pengaruh organisasi ini terhadap kehidupan sosial, berbangsa dan bernegara, maka peneliti mengajukan sebuah judul penelitian yakni *Ahlul Halli Wal Aqdi* (Ahwa); Persepsi Elit NU terhadap Demokrasi pada *Jam'iyah Nahdlotul Ulama*.

Diskursus Demokrasi

Secara umum, perdebatan soal sistem apa yang paling baik di dalam membangun pranata sosial-masyarakat di era modern, sejatinya telah lama di cetuskan oleh para filsuf Yunani. Memang pengertian demokrasi belum ada yang mendapatkan arti yang paripurna, ia akan selalu dinamis dan tidak statis. Ia selalu diperdebatkan secara serius (diskursif) oleh berbagai kalangan dan profesi. Sebab, demokrasi telah menjadi wacana (*discourse*) global sepanjang sejarah perpolitikan dunia, dimana perwujudan kebebasan dan keadilan masyarakat menjadi hal yang harus terpenuhi secara baik di dalam berdemokrasi. Telah mafhum bahwa, kata demokrasi (*democracy*), secara etimologis adalah kekuasaan rakyat (dalam bahasa Yunani *demos* dan *kratos*). Demokrasi pertama kali digunakan sebagai sistem pemerintahan negara-kota (*city-state*)⁵ di Athena Yunani, di mana seluruh orang dapat berkumpul dan dipilih menjadi dewan kota yang mengurus perihal urusan-urusan kota secara demokratis.⁶

Secara sederhana, makna demokrasi,⁷ kita rujukkan kepada ilmuan politik Indonesia Ramlan Surbakti (1992) yang memahami demokrasi sebagai suatu sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus (Surbakti, 1992; 228). Maksud dari pengertian tersebut adalah di dalam kehidupan berdemokrasi, terdapat keseimbangan antara

⁵ *City state* atau polis (negara kota), adalah sebuah wilayah kota yang di gunakan sebagai tempat tinggal secara bersama-sama sebagai warga negara dan pemerintahan untuk menjaga keamanan dari serangan musuh.

⁶ Demokrasi Yunani Kuno di Athena adalah demokrasi langsung yang dipraktekkan dalam suatu negara kota yang kecil. Para warganegara, walaupun tidak seluruhnya membuat keputusan-keputusan politik secara langsung. Demokrasi seperti dipraktekkan di Athena itu dapat di anggap sebagai suatu *working model* demokrasi murni dan dari model Athena ini dapat diturunkan kepada beberapa prinsip operasional. Sudah barang tentu segera di catata bahwa model Athena itu, disamping mengandung kelemahan-kelemahan, tidak dapat dipandang sebagai suatu model mini dari demokrasi representatif modern, dan jelas bahwa lembaga-lembaga dan pemikiran para tokoh demokrasi Athena tidak dapat ditransplantasikan ke dunia modern. Akan tetapi tetap ada persamaan-persamaan mendasar antara demokrasi Athena dan demokrasi modern. (Lihat Amin Rais, *Demokrasi dan Prose Politik*. (LP3ES. 1986) Hal. vii

⁷ Secara etimologis, kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu "Demos" dan "Kratos" yang artinya "kekuasaan rakyat". Sedangkan secara epistemologis, demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan politik yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Dalam sejarahnya, sistem demokrasi yang dilakukan di negara-kota (*city-state*) Yunani Kuno pada abad ke-6 sampai abad ke-3 S.M merupakan demokrasi yang bermakna sesungguhnya yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*), dimana semua rakyat berkumpul untuk memutuskan suatu keputusan yang mengikat mereka secara kolektif. Akan tetapi sistem demokrasi yang dianut oleh negara-kota (*state-city*) Yunani Kuno dianggap buruk, karena masih ada sistem politik yang lebih baik dari demokrasi.

pendapat dan pemikiran yang berbeda, juga ditemukan persamaan persepsi agar nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan sistem politik suatu Negara menjadi fondasi menuju konsep Negara sejahtera (*welfare state*).

Seorang pendatang baru dalam studi perbandingan politik dan demokratisasi Larry Diamond⁸ (2003), menjelaskan tentang demokrasi sebagai sebuah kebijakan, dan bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang paling baik. Argumentasi Diamond sangat rasional dalam konteks perkembangan Negara modern yang belum menemukan sistem politik suatu Negara yang dapat menggantikan sistem demokrasi itu sendiri. Dan demikianlah, demokrasi mensyaratkan kebebasan, partisipasi individu, dan longgarnya disiplin Negara atas rakyatnya. Pada umumnya, demokrasi dikembangkan dalam dua perspektif, yakni sebagai relasi antartingkatan (rakyat-negara) dan sebagai mekanisme khusus yang mengatur segala hal yang berkaitan dengan suatu lembaga pemerintahan.⁹ Selama beberapa waktu sesudah Perang Dunia II, berlangsung perdebatan antara para penganut aliran klasik yang bersikeras mendefinisikan demokrasi berdasarkan sumber dan tujuan dengan para teoritikus penganut konsep demokrasi ala Schumpeter yang lebih menitikberatkan pada prosedur. Dalam bukunya Samuel P Huntington¹⁰ (1989) yang berjudul "*The Third Wave*"; *democratization in the late twentieth century*, Huntington memaknai demokrasi berimplikasi adanya kebebasan sipil dan politik yaitu kebebasan berbicara, menerbitkan, berkumpul dan berorganisasi, yang dibutuhkan bagi perdebatan politik dan pelaksanaan kampanye-kampanye pemilihan itu. Demokrasi dalam pandangan Samuel P Huntington di atas maksudnya adalah demokrasi menjamin adanya kebebasan setiap warga Negara untuk berbuat sesuai dengan Hak Asasi Manusia demi kepentingan individu atau golongan.

Pengertian demokrasi dengan pendekatan secara politik diungkapkan oleh Robert A. Dahl¹¹ (2001), yang memahami demokrasi sebagai sebuah konstitusi yang luwes dan harus mencakup sebuah prinsip dasar yaitu seluruh anggota diperlukan (berdasarkan konstitusi) seolah-olah mereka mempunyai kualifikasi yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan tentang kebijakan yang akan diikuti oleh asosiasi tersebut.

Namun demikian, konsep demokrasi yang oleh warga Dunia dianggap sebagai akhir dari pranata politik masyarakat modern, mendapatkan kritikan dari seorang ilmuwan politik

⁸ Larry Diamond. 2003, *Developing Democracy; toward consolidation*. Yogyakarta; IRE Press. Hlm. 2.

⁹ Saiful Arif. 2003. *Ilusi Demokrasi*. Jakarta; Desantara Utama Press. Hlm. 47.

¹⁰ Samuel P Huntington. 1995, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta; Pustaka Utama Grafiti. Hlm. 6

¹¹ Robert A Dahl. 2001, *Perihal Demokrasi*. Jakarta; Yayasan Obor Indonesia. Hlm. 51-52.

Fareed Zakaria¹² (2007), yang menjelaskan bahwa demokrasi sebagai hal yang rawan akan sebuah penyimpangan oleh rezim kekuasaan. Memang, sejak runtuhnya komunisme, Negara-negara di seluruh Dunia diatur, diperintah oleh rezim-rezim seperti yang ada di Rusia, dan membaurkan antara pemilihan umum dan otoritarianisme yaitu Negara-negara demokrasi yang semu. Sebagaimana kritikan Fareed Zakaria, Benyamin Franklin yang dikutip oleh Richard M. Ketchum (Ed)¹³ (2004), juga memahami demokrasi bukanlah sebuah utopia, bahwa banyak persoalan yang menuntut perbaikan, dan bahwa hal ini tidak jarang pula membutuhkan waktu yang panjang sebelum segala sesuatunya terlaksana.

Yang pasti, demokrasi boleh dikata lebih dari sekedar persoalan memilih dan dipilih, namun lebih dari itu demokrasi mempunyai nilai-nilai yang harus dijalankan oleh setiap anak bangsa, terutama penyelenggaraan Negara demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Sedangkan Juan J. Linz dan Alfred Stepan¹⁴ (1996), memberikan gambaran bagaimana prasyarat pada suatu negara dalam fase konsolidasi demokrasi serta problemnya pada beberapa negara Eropa Selatan, Amerika Selatan dan Pasca-komunisme di Eropa Timur. Bahwa Jika suatu fungsi negara itu ada, ada lima yang lain saling berhubungan satu sama lain dan menguatkan kondisi-kondisi yang harus pula ada atau jadilah seni untuk konsolidasi demokrasi. Pertama, kondisi-kondisi yang harus ada untuk pengembangan dari kebebasan masyarakat sipil yang luas. Kedua, harus ada suatu yang otonomi dan menghargai politik masyarakat. Ketiga, harus ada penegakan hukum (*rule of law*) untuk memastikan jaminan tentang undang-undang tentang kebebasan masyarakat (*citizens' freedoms*), dan hidup secara mandiri dalam interaksi sosial (*social intraction*). Keempat, harus ada suatu *state bureaucracy* yang dapat dipakai oleh pemerintah demokratis yang baru. Kelima, harus ada suatu pelebagaan ekonomi masyarakat. Jika kelima syarat telah ada disuatu Negara, bukan tidak mungkin Negara tersebut akan mendapat fase, dimana fondasi demokrasi sudah kuat dan mapan sehingga akan berujung pada fase konsolidasi demokrasi.

Dalam demokrasi, pemerintah seharusnya sebisa mungkin bersikap terbuka yang artinya, bahwa gagasan dan keputusannya harus terbuka bagi pengujian publik (public), secara seksama. Sudah barang tentu tidak semua langkah pemerintah harus dipublikasikan, namun penduduk mempunyai hak untuk mengetahui bagaimana uang pajak mereka

¹² Fareed Zakaria. 2007, *Masa Depan Kebebasan; Penyimpangan Demokrasi di Amerika dan Negara lain*, Jakarta: Ina Publikatama, Hlm. 101.

¹³ Richard M. Ketchum (Ed), 2004, *Demokrasi; Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Niagara, Hlm. 153.

¹⁴ Juan J. Linz & Alfred Stepan, 1996, *Problems of Democratic, Transition and Consolidation; Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. London: The John Hopkins University Press, Hlm. 7.

dibelanjakan, apakah penegakan hukum efisien dan efektif, dan apakah wakil-wakil terpilih mereka bertindak secara bertanggung jawab.¹⁵ Dengan begitu kualitas berdemokrasi akan semakin nyata, dan keadilan masyarakat yang dicita-citakan oleh para pemikir sistem demokrasi dapat tercapai. Memang demokrasi bukan hal yang statis, akan tetapi tetap dinamis sesuai dengan dengan ruang dan waktu. Akan tetapi nilai-nilai dasar di dalam sistem demokrasi yakni membangun masyarakat yang polis tetap menjadi tujuan akhir dari sistem tersebut. Demokrasi bukanlah tujuan, melainkan sebuah metode atau cara untuk mengantarkan kesejahteraan rakyat. Demokrasi mengandaikan legitimasi kekuasaan berdasarkan pada aspek kuantitas (*voters*), sebagai mekanisme konstitusional. Sehingga, kekuasaan dianggap terlegitimasi jika suara rakyat secara kolektif memberikannya kepada seseorang. Itulah sistem demokrasi yang sedari awal banyak menimbulkan perdebatan mengenai makna universalnya akibat kepentingan pribadi, kelompok yang menyertainya.

***Ahlul Halli Wal Aqdi (Ahwa)* sebagai Alternatif**

Sejarah kemunculan politik (*siyasah*), Islam terjadi pasca-wafatnya Nabi Muhammad SAW, dimana para sahabat baik dari kelompok *Anshor* dan *Muhajirin* berbeda pendapat seputar siapa yang layak dan berhak menggantikan Nabi Muhammad? Apakah dari kelompok *Anshor*, *Muhajirin* atau dari keluarga Nabi sendiri yakni Ali bin Abi Thalib dan Ustman bin Affan sebagai menantu Nabi? Dengan wafatnya Nabi maka berakhirilah situasi yang sangat unik dalam sejarah Islam, yakni kehadiran seorang pemimpin tunggal yang memiliki otoritas spiritual dan temporal (duniawi), yang berdasarkan kenabian dan bersumberkan pada *wahyu ilahi*. Dan situasi tersebut tidak akan terulang kembali, karena menurut kepercayaan Islam, Nabi Muhammad adalah Nabi dan utusan Tuhan yang terakhir.¹⁶ Sehingga, bagi kaum Islam tidak ada lagi Nabi atau Rasul setelah Nabi Muhammad SAW. Bagi orang muslim, jika ada orang yang mengaku sebagai Nabi atau Rasul dapat dipastikan itu adalah Nabi palsu. Dalam sejarah negara madinah, Nabi belum pernah menjelaskan metode atau mekanisme di dalam memilih pemimpin dalam Islam pasca wafatnya Nabi Muhammad. Namun, Nabi Muhammad SAW hanya memberikan sistem nilai yang sesuai dengan syariat Islam. Nilai-nilai tersebut antara lain, pemimpin yang bertaqwa, adil, jujur, dan lain-lain.

Dalam sejarahnya, sistem *Ahlul Halli Wal Aqdi (Ahwa)*, tersebut pernah dilakukan pada zaman khalifah Umar bin Khattab ketika akan meninggal dunia. Khalifah Umar memilih beberapa sahabat untuk menjadi wakil dari pada kaum muslimin untuk mencari

¹⁵ Malvin I. Urofsky, 2002, *Politik, Demokrasi & Manajemen Komunikasi*, Yogyakarta: Galang Press. Hlm. 38.

¹⁶ Shobirin, 2007, *Ijtihad Khulafa' Al-Rasyidin*, Semarang: RaSail Media Group, Hlm. 79.

jalan keluar. Dia hanya menyebutkan enam sahabat senior, dan mereka nanti sepeninggalnya yang harus memilih seorang di antara mereka untuk menjadi kholifah; Ali bin Abi Thalib, Ustman bin Affan, Sa'ad bin Abi Waqqosh, Abd Al-Rahman bin Auf, Zubair bin Awwam, dan Thalhah bin Ubaidillah, serta Abdulloh bin Umar, putranya umar tetapi tanpa hak suara. Menurut umar, dasar pertimbangan mengapa memilih enam orang tersebut, yang semua itu dahulu dinyatakan oleh Nabi sebagai calon-calon penghuni surga, dan bukan karena mereka masing-masing mewakili kelompok atau suku tertentu.¹⁷

Dinamika politik (*siyasa*h), Islam pada waktu itu penuh warna, perdebatan dan perbedaan pendapat tentang siapa yang layak di antara keenam sahabat yang dipilih untuk menggantikan Khalifah Umar bin Khattab sangat panas. Maka, jika mengacu pada situasi politik Islam pada zaman itu, tentu di era modern seperti sekarang ini sistem demokrasi ruhnya adalah perbedaan di dalam kesepakatan dan itu bisa dikatakan sejalan dengan politik (*siyasa*h) Islam.

Berdasarkan suasana kondisi umat sedemikian rupa, Sa'ad bin Abi Waqqosh mendesak kepada Abdurohman bin Auf agar segera menyelesaikan urusan itu sebelum rakyat diracuni oleh fitnah. Kemudian Abdurohman mengiyakan dan memanggil Ali seraya berkata; Kalau engkau dipilih jadi kholifah mampukah engkau melaksanakan tugas berdasarkan kitab Alloh dan Sunnah Rasul-Nya serta mengikuti pola hidup dua khalifah terdahulu? Ali menjawab; saya berharap mampu dan berbuat sejauh pengetahuan dan kemampuanku". Kemudian ia memanggil Ustman dan mengemukakan pertanyaan yang sama. Ustman menjawab singkat "Ya". Berdasarkan dari dua jawaban kedua tokoh itu, Abdurohman menyatakan bahwa sahabat Ustman terpilih menjadi *khalifah* dan membaiaatnya. Baiat juga diberikan oleh para pemuka masyarakat yang diikuti oleh rakyat. Ali juga ikut membaiaatnya, sekalipun ia tidak suka cara Abdurrohman yang menurutnya agak memihak ustman.¹⁸ Oleh karena itu, sebagai sebuah bangunan awal politik (*siyasa*h), Islam, sistem *Ahlul Halli Wal Aqdi* (Ahwa), sesungguhnya lebih merupakan ijtihad politik sahabat Umar bin Khattab di dalam menjawab tantangan dan dinamika perkembangan politik (*siyasa*h) Islam pada waktu itu.

Dari penjelasan di atas, dapatlah kita tarik benang merahnya bahwa islam mengajarkan konsep berdemokrasi yang sejalan dengan nilai-nilai teologis. oleh karena itu, konsep ahwa tentu menjadi politik alternatif dewasa ini, dimana demokrasi yang hanya memunculkan elit-

¹⁷ *Ibid*, Hal. 89

¹⁸ *Ibid*, Hal. 92-93

elit politik atau oligarki-oligarki ekonom yang mengeruk kekayaan negara tanpa mempertimbangkan dimensi etis, dan moralitas.

Memang, pada level praksisnya, demokrasi hari ini jauh dari harapan kita semua. Kita mungkin terlalu lama mendapatkan pengetahuan demokrasi se-arah yakni demokrasi ala Schumpeterian, sehingga pengetahuan-pengetahuan demokrasi diluar rezim Schumpeterian telah menjadi terabaikan. Padahal, demokrasi harus terus berkembang sesuai dengan perkembangan zaman dan kebudayaan setempat. Demokrasi ala *ahlul halli wal aqdi*, tentu menjadi alternatif pemikiran politik dewasa ini, dimana ia lebih menekankan pada dimensi kualitas individu-individu yang berintegritas tinggi.

Namun demikian, demokrasi ala ahwa tentu tidak bisa serampangan diimplementasi pada level yang lebih besar seperti negara, sepanjang kedaulatan negara secara konstitusional ada di tangan rakyat. Sehingga, yang memungkinkan bagi terimplementasinya pemikiran itu adalah pada level organisasi yang lebih rendah, yang itu diharapkan menjadi contoh bagaimana ahwa sebagai alternatif dalam mekanisme rotasi kekuasaan politik.

KESIMPULAN

Islam dan demokrasi sejatinya tidaklah bertentangan. Justru islam sedari awal mengajarkan proses musyawarah. Sebagaimana dalam tuntutan kitab suci Al-Qur'an yang artinya ' bermusyawarahlah dalam setiap perkara'. Hal itu menunjukkan bahwa nilai-nilai dalam praktik berdemokrasi dapat kita tarik dari khazanah keislaman bagaimana pemilihan para sahabat (Abu Bakar, Umar, Ustman dan Ali) dalam proses kekhalifahan pasca Nabi Muhammad SAW wafat.

Oleh karena itu, kehidupan politik masyarakat Muslim sangat erat hubungannya dengan praktik-praktik berdemokrasi ala Islam. Praktik-praktik berdemokrasi ala islam klasik tentu harus dipahami sebagai hal yang dinamis, dan sesuai dengan perkembangan zaman modern dewasa ini.

Yang paling penting didalam tulisan ini adalah, kita sebagai warga dunia yang beragama, sudah seharusnya meneruskan praktik berdemokrasi yang disesuaikan dengan konteks masyarakat yang plural seperti di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Arif, Saiful. 2003, *Ilusi Demokrasi*. Jakarta; Desantara Utama Press.

- Diamond, Larry. 2003, *Developing Democracy; toward consolidation*. Yogyakarta; IRE Press.
- Dahl, Robert A. 2001, *Perihal Demokrasi*. Jakarta; Yayasan Obor Indonesia.
- Dahl, Robert A. 1992, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*. Yayasan Obor Indonesia: Jakarta.
- Fakhri, Mustofa 2009, *Buku Panduan Tentang Menjalin Hubungan Konstituen dan Keterwakilan*. UNDP : Jakarta.
- Harrison, Lisa. 2007, *Metode Penelitian Politik*. Jakarta: Kencana.
- Huntington, Samuel P. 1995, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta; Pustaka Utama Grafiti.
- Juan J. Linz & Alfred Stepan. 1996, *Problems of Democratic, Transition and Consolidation; Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. London: The John Hopkins University Press.
- Ketchum (Ed), Richard M. 2004, *Demokrasi; Sebuah Pengantar*. PT. NIAGARA: Yogyakarta.
- Mulyana, Deddy. 2003, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung. PT Remaja Rosada.
- Miles, Matthew B dan Huberman, A. Michael. (2007). *Analisis Data Kualitatif*. UI Press. Jakarta.
- Norman K. Denzin, Norman dan Lincoln, Yvonna S. 2009, *Hand Book of Qualitative Reserch*. Pustaka Pelajar. yogyakarta.
- Malvin I. Urofsky. 2002, *Politik, Demokrasi & Manajemen Komunikasi*. PT. Galang Press. Yogyakarta.
- Pitkin, Fenichel, Hannah. 1967, *The Concept of Representation*. University of California Press. Berkeley and Los Angeles, California.
- Surbakti, Ramlan. 1992, *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta; PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Sanit, Arbi. 1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta; CV. Rajawali.
- Zakaria, Fareed. 2007, *Masa Depan Kebebasan; Penyimpangan Demokrasi di Amerika dan Negara lain*. PT. Ina Publikatama: Jakarta.

PENANGANAN AKSI UNRAS DALAM PERSPEKTIF HAM MENURUT SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA

Hisbul Luthfi Ashsyarofi

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No. 193 Malang, 65144, 0341 551932, Fax: 0341 552249
Email : hisbulluthfi@unisma.ac.id

ABSTRAK

Pengabaian hak asasi manusia dalam penanganan aksi unras merupakan tindakan yang tidak dapat dibenarkan karena proses sistem peradilan pidana Indonesia mengenal penyelidikan dan penyidikan, pengabaian hak asasi itu berupa rasa sakit atau penderitaan, penderitaan fisik maupun psikis, maupun penyiksaan jelas bertentangan dengan hak asasi manusia. Penelitian ini adalah penelitian *pengkajian asas, norma, teori dan kasus*. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka, yang merupakan data sekunder dan aturan perundang-undangan sebagai bahan hukum primer. Sehingga pendekatannya melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*analytical and conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*), hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam proses penanganan aksi unras masih jauh dari yang namanya hak asasi manusia karena mengabaikan proses penyelidikan dan penyidikan.

Kata kunci: Hak Asasi Manusia, Aksi Unras, Sistem Peradilan Pidana.

PENDAHULUAN

Unjuk rasa atau demonstrasi (demo) adalah sebuah gerakan protes yang dilakukan sekumpulan orang di hadapan umum. Unjuk rasa biasanya dilakukan untuk menyatakan pendapat kelompok tersebut atau penentang kebijakan yang dilaksanakan suatu pihak atau dapat pula dilakukan sebagai sebuah upaya penekanan secara politik dan kepentingan kelompok. Unjuk rasa umumnya dilakukan oleh kelompok mahasiswa dan orang-orang yang tidak setuju dengan pemerintah dan yang menentang kebijakan pemerintah.

Pada 18 September 2019, DPR membahas RUU tentang revisi Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Revisi KUHP telah dibuat selama beberapa dekade terakhir, dimaksudkan untuk menggantikan perangkat hukum zaman Belanda. Amandemen ini sebelumnya diperkenalkan pada 2015 oleh Yasonna Laoly, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Sejak awal tahun 2019, tetapi untuk semua orang Indonesia" oleh Andreas Harsono dari *Human Rights Watch*.¹

Massa aksi Aliansi Malang Melawan pada tanggal 8 Oktober 2020 di depan gedung DPRD kota Malang dipukul mundur dengan *water canon* dan tembakan gas air mata hingga posko paramedis. Tindakan represif ini diikuti dengan penangkapan dan penahanan massa aksi. Kami dibantu oleh Tim Bantuan Hukum Malang Bersatu mencatat terdapat 129 massa

¹ Kompas, Unjuk Rasa Mahasiswa, www.kompas.com, di akses pada tanggal 29 November 2020.

aksi yang ditangkap yang terdiri dari 17 orang anak dibawah umur, 5 orang perempuan, sisanya mahasiswa dan warga sekitar yang ditangkap. Proses penangkapan diantaranya juga disertai dengan tindak kekerasan sewenang-wenang oleh aparat kepolisian hingga korban mengalami cedera serius. Sebagian dari mereka yang ditangkap mendapatkan perlakuan kekerasan dan pemukulan, hingga mengalami luka-luka lebam dan memar di beberapa bagian tubuh, sebagian lain terpaksa dilarikan ke rumah sakit. Proses bantuan hukum juga sempat mengalami kendala, akses bantuan hukum juga akses atas data dan informasi yang dipersulit dari pihak Polresta Malang. Sementara, dalam aksi lanjutan yang dilakukan pada tanggal 20 Oktober 2020, meski berlangsung damai hingga akhir, tercatat sebanyak 52 orang dicegat dan ditahan secara sewenang-wenang sebelum jalannya aksi hingga saat aksi berlangsung, terdiri dari puluhan pelajar dan empat mahasiswa.²

Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia kepolisian. Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.³ Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dan pengamanan pada saat unjuk rasa.

Aparat penegak hukum yang berlangsung berhadapan dengan masyarakat dalam unjuk rasa adalah kepolisian. Di dalam Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Pengendalian Massa, sikap Polri dalam menghadapi unjuk rasa harus disiplin tanpa melibatkan emosi. Dalam kenyataannya beberapa tindakan polri dalam menangani unjuk rasa di lakukan secara represif.

Dalam proses peradilan pidana merupakan suatu rangkaian aktiviats guna menyelesaikan suatu konflik yang diakibatkan oleh suatu tindak, proses peradilan pidana merupakan perwujudan dari penegakan hukum dalam hal ini hukum pidana. Tujuan peradilan pidana adalah memtuskan apakah seseorang bersalah atau tidak, peradilan pidana dilakuakn dengan prosedur yang diikat oleh aturan-aturan ketat tentang pembuktian yang mencakup semua batas-batas konstitusional dan berakhir pada proses pemeriksaan di pengadilan.⁴

² <https://kontras.org/2020/10/25/temuan-tindakan-kekerasan-aparat-pembungkaman-negara-terhadap-aksi-aksi-protas-menolak-omnibus-law-di-berbagai-wilayah/>.

³ Tolib Effendi, 2013, *Sistem Peradilan Pidana*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, Hlm. 23.

⁴ Yesmil anwar, adang, 2009, "*Sistem Peradilan Pidana (konsep, komponen & pelaksanaannya dalam penegakan hukum di Indonesia*, Bandung: Widya Padjajaran, Hlm. 6.

Untuk mewujudkan tujuan peradilan pidana, sistem peradilan pidana Indonesia Herbert L Packer telah memperkenalkan dua model peradilan pidana *Due Process model* dan *Crime control model*.⁵ Proses pemeriksaan perkara pidana yang tertuang dalam KUHAP (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana) telah mencerminkan nilai-nilai yang tertuang dalam *Due Process model*. Sebab model ini menawarkan prosedural yang ketat untuk menghormati hak-hak warganya. Namun dalam kenyataannya formulasi aturan model yang demikian itu biasanya tidak memperlihatkan hubungan yang signifikan terhadap komitmen dalam praktek, yaitu menyangkut persoalan substantif yang sering dikesampingkan, yang pada akhirnya muncul prosedur formal semata.

Akibatnya dari formulasi model yang demikian tersebut, timbullah permasalahan dalam proses pemeriksaan perkara pidana di pengadilan. Pemeriksaan umumnya memakan waktu yang lama, rumit dan tidak sederhana seperti yang tertuang dalam KUHAP, selain itu permasalahan yang timbul dari model yang demikian sering kali terjadi kekerasan baik secara psikis maupun fisik.

Dalam sistem peradilan pidana, umumnya dikenal ada tiga bentuk pendekatan, yaitu normatif, administratif dan sosial.⁶ Pendekatan normatif memandang keempat aparatur penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) sebagai institusi pelaksanaan perundang-undangan yang berlaku sehingga keempat aparatur tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum semata-mata.

Pendekatan administratif memandang keempat penegak hukum sebagai suatu organisasi manajemen yang memiliki mekanisme kerja baik hubungan horizontal maupun yang bersifat vertikal sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut, sistem yang digunakan adalah administratif

Pendekatan sosial memandang keempat aparatur penegak hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem sosial sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggung jawab atas keberhasilan atau ketidak berhasilan dari empat aparatur penegak hukum tersebut dalam melaksanakan tugasnya.

Dalam sistem *crime control model* didasarkan atas tanggapan bahwa penyelenggaraan peradilan pidana adalah semata-mata untuk menindas pelaku kriminal (*criminal conduct*), dan ini tujuan utama dari proses peradilan pidana. Sebab dalam hal ini yang diutamakan

⁵ Herbert L Packer, 1968, *The Limit Of The Criminal Sanction*, Stanford California: Stanford University Press, Hlm. 152-153.

⁶ *Ibid*, Hlm. 38.

adalah ketertiban umum dan efisiensi.⁷ Dalam model seperti ini berlaku “sarana cepat” dalam rangka pemberantasan kejahatan. Dan berlaku apa yang disebut sebagai “*presumption of guilty*”, kelemahan dalam model ini adalah seringkali terjadi pelanggaran hak-hak asasi manusia demi efisiensi.

Bahwa nilai yang melandasi *crime control model* adalah :⁸

- a. Tindakan *repressif* terhadap suatu tindakan kriminal merupakan fungsi terpenting dari suatu proses peradilan
- b. Perhatian utama harus ditunjukkan kepada efisiensi dari suatu penegakan hukum untuk menyeleksi tersangka, menetapkan kesalahannya dan menjamin atau melindungi hak tersangka dalam proses peradilannya
- c. Proses kriminal penegakan hukum harus dilaksanakan berlandaskan prinsip cepat dan tuntas dan model yang mendukung adalah model administratif dan menyerupai model manajerial
- d. Asa praduga bersalah “*Presumption Of Guilty*” akan menyebabkan sistem ini dilaksanakan secara efisien.
- e. Proses penegakan hukum harus menitik beratkan kepada kualitas temuan-temuan fakta administratif, oleh karena temuan tersebut akan membawa ke arah: (a) pembebasan seorang tersangka dan penuntutan, atau (b) kesedihan tersangka menyatakan dirinya bersalah atau “*plead of guilty*”

Selanjutnya dalam sistem *Due Process Model* adalah konsep perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, dan pembatasan kekuasaan pada peradilan pidana. Jadi dalam model ini proses kriminal harus dapat dikendalikan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, dan sifat otoriter dalam rangka maksimum efisiensi. Dalam model ini diberlakukan apa yang dinamakan dengan “*Presumption Of Innocence*” menurut Romli Atmasasmita model ini dilandasi oleh nilai-nilai:⁹

- a. Adanya faktor kelalaian yang sifatnya manusiawi, maka dalam hal ini tersangka harus diajukan ke muka pengadilan yang tidak meihak atau diperiksa setekah tersangka memperoleh hak yang penuh untuk mengajukan pembelaanya
- b. Pencegahan dan menghapuskan sejauh mungkin kesalahan mekanisme administrasi peradilan
- c. Menempatkan individu secara utuh dan utama didalam proses peradilan dan konsep pembatasan wewenang formal sangat memperhatikan kombinasi stigma dan kehilangan kemerdekaan yang di anggap merupakan pencabutan hak asasi seseorang

⁷ Ansorie, 1994, *Hukum Acara Pidana*, Bandung: Angkasa, Hlm. 6.

⁸ *Op.Cit*, Hlm. 41.

⁹ Romli Atmasasmita, 1998, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia: Criminal Justice System, Perspektif Eksistensialisme Dan Abolisionisme*, Jakarta: Putra Bardin, Hlm. 33.

yang hanya dapat dilakukan oleh engara, proses peradilannya dipandang sebagai menekan, membatsi, dan merendahkan martabat. Proses peradilan seperti ini harus dikendalikan

- d. Model ini memegang teguh doktrin: (a) seorang dianggap bersalah apabila penetapannya dilakukan secara prosedural dianggap bersalah apabila penetapannya dilakukan secara prosedural dan dilakukan oleh mereka yang memiliki tugas tersebut, (b) terkandung asas "*Presumption Of Innocence*"
- e. Persamaan dimuka hukum "*Équality before the law*"
- f. Lebih mementingkan kesusilaan dan kegunaan saksi pidana

Menurut Immanuel Kant, terdapat empat prinsip tentang ciri negara hukum, diantaranya pengakuan dan jaminan atas hak-hak asasi manusia.¹⁰ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil Amandemen IV menentukan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur secara jelas tentang Hak Asasi Manusia (HAM).

Hak Asasi Manusia merupakan hak-hak mendasar yang melekat secara kodrati, abadi dan universal pada jati diri manusia sebagai karunia Tuhan.¹¹ Selain dalam UUD NRI 1945, hak asasi manusia dalam tata hukum di Indonesia juga diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disingkat UU HAM. Pasal 3 ayat (2) UU HAM menyebutkan: 'setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dalam semangat di depan hukum'. Selanjutnya Pasal 3 ayat (3) menyebutkan: 'setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan manusia, tanpa diskriminasi' Polisi yang merupakan alat perlengkapan negaradalam pelaksanaan tugasnya diperlengkapidengan nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Tribrata dan Catur Prasetya. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat UU Polri, berdasarkan Pasal 13 Polisi memiliki fungsi memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakkan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 1 angka 20 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undangundang Hukum Acara Pidana (KUHAP) mendefinisikan penangkapan sebagai suatu tindakan penyidik berupa pengekangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa apabila terdapat cukup bukti guna kepentingan penyidikan atau penuntutan dan atau peradilan dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini.¹²

¹⁰ Satjipto Rahardjo, 2006, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Buku Kompas, Hlm. 169.

¹¹ Weinata Sairin, 1996, *Hubungan Gereja dan Negara dan Hak-Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Gunung Mulia, Hlm. 82.

¹² Pasal 1 Angka 20 KUHAP.

Dalam penelitian ini menggunakan beberapa teori yang dijadikan pisau analisis teori perlindungan hukum dan teori kebijakan hukum pidana perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat yang berada diposisi yang lemah, baik secara ekonomis, maupun lemah dari aspek yuridis dengan menggunakan pendekatan perundangan-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan kasus (*Case Approach*). Jenis penelitian ini menggunakan metode Yuridis Normatif. Penelitian normatif memeriksa/mempelajari penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.¹³

PEMBAHASAN

Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 menyebutkan bahwa:

1. Setiap orang di lahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta di karunia akal dan hati nurani untuk hidup bermasyarakat berbangsa dan bernegara dalam semangat persaudaraan.
2. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum
3. Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia tanpa diskriminasi

Pada Pasal 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyebutkan bahwa “Pelindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab pemerintah”

Pada Pasal 33 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa:

1. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman atau perlakuan kejam, tidak manusiawi, merendahkan derajat dan martabat kemanusiannya.
2. Setiap orang berhak untuk bebas dari penghilangan paksa dan penghilangan nyawa

Sebagai warga negara Indonesia mempunyai hak kebebasan menyampaikan pendapat di muka umum atas kebijakan pemerintah yang tidak sesuai dengan keinginan masyarakat. Dalam kebebasan menyampaikan pendapat di muka umum secara khusus di atur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 Tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di muka umum, di undang-undang tersebut diatur bentuk, tata cara menyampaikan pendapat, hak dan kewajibanpeserta serta sanksi bagi pengunjuk rasa.Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di muka umum menyebutkan bahwa Kemerdekaan menyampaikan pendapat adalah hak setiap warga

¹³ Jhonny Ibrahim, 2011, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media Publishing, Hlm. 295.

negara untuk menyampaikan pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya secara bebas dan bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1998 Tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum menjelaskan tentang tujuan kenapa masyarakat melakukan penyampaian di muka umum, yang menyebutkan bahwa Tujuan pengaturan tentang kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum adalah :

- a. Mewujudkan kebebasan yang bertanggung jawab sebagai salah satu pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
- b. Mewujudkan perlindungan hukum konsisten dan berkesinambungan dalam menjamin kemerdekaan menyampaikan pendapat
- c. Mewujudkan iklim yang kondusif bagi berkembangnya partisipasi dan kreativitas setiap warga negara sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab dalam kehidupan berdemokrasi
- d. Menempatkan tanggung mengabaikan kepentingan perorangan atau kelompok.

Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1998 Tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum menyebutkan bahwa Warga negara yang menyampaikan pendapat di muka umum berhak untuk : (a) Mengeluarkan pikiran secara bebas. (b) Memperoleh perlindungan hukum.

Perspektif Hak Asasi Manusia Tentang Penangkapan dan Penahanan Beberapa hal penting yang perlu diperhatikan dalam penangkapan. Pertama, pejabat yang diberikan kewenangan untuk melakukan penangkapan. KUHAP hanya memberikan kewenangan kepada penyidik untuk melakukan penangkapan. Tapi untuk kepentingan penyelidikan, penyidik dapat memerintahkan penyidik untuk melakukan penangkapan Pasal 16 ayat (1) KUHAP.¹⁴

Jadi, kewenangan penyidik untuk melakukan penangkapan hanya dalam tahap penyelidikan dan itu atas perintah penyidik. Jika tidak ada perintah oleh penyidik, penyidik tidak berwenang melakukan penangkapan. Kedua, alasan penangkapan. Berdasarkan definisi penangkapan di atas, penangkapan diperbolehkan jika memang ‘terdapat cukup bukti’.

Dengan mengacu kepada Pasal 17 KUHAP, frasa ini dimaknai sebagai ‘seseorang yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti permulaan yang cukup’. Tidak jelas apa yang dimaksud dengan bukti permulaan yang cukup itu, sehingga dalam praktik hal itu diserahkan sepenuhnya kepada penyidik. Maka, perlu ada definisi yang tegas mengenai makna bukti permulaan yang cukup, misalnya penangkapan hanya boleh

¹⁴ Pasal 16 ayat (1) KUHAP.

dilakukan oleh penyidik atau penyelidik atas perintah penyidik jika didasarkan pada minimal dua alat bukti yang sah sebagaimana diatur dalam Pasal 184 KUHAP.¹⁵

Alasannya, selain meminimalisir penggunaan subjektifitas penyidik atau penyelidik dalam melakukan penangkapan, juga agar penangkapan yang dilakukan penyidik tetap memperhatikan dan menghormati hak asasi manusia tersangka/terdakwa. *Ketiga*, tata cara penangkapan. Penyidik atau penyelidik yang melakukan penangkapan memperlihatkan surat tugas, memberikan kepada tersangka surat perintah penangkapan yang mencantumkan identitas tersangka dan menyebutkan alasan penangkapan serta uraian singkat perkara kejahatan yang dipersangkakan serta tempat ia diperiksa.

Teori Perlindungan Hukum

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa perlindungan hukum adalah :

“Memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum”¹⁶

Maria Theresia Gerne mengartikan perlindungan hukum adalah :

“Berkaitan dengan tindakan untuk melakukan sesuatu dengan (memberlakukan hukum negara secara eksklusif) dengan tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hak-hak seseorang atau kelompok orang”¹⁷

Secara teoritis bentuk perlindungan hukum dibagi menjadi 2 (dua) bentuk, yaitu:

- a. Perlindungan yang bersifat preventif, dan
- b. Perlindungan yang bersifat represif .¹⁸

Perlindungan hukum yang preventif merupakan perlindungan hukum yang sifatnya pencegahan. Perlindungan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan, sehingga perlindungan hukum ini bertujuan mencegah terjadinya sengketa dan didasarkan kepada kebebasan bertindak, sedangkan perlindungan hukum represif berfungsi untuk menyelesaikan apabila terjadi sengketa, dibagi kedalam 2 (dua) badan, yaitu :

- a. Pengadilan dalam lingkup peradilan umum, dan
- b. Instansi pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi.¹⁹

¹⁵ Alat bukti yang sah antara lain: 1) keterangan saksi; 2) keterangan ahli; 3) surat; 4) petunjuk dan 5) keterangan terdakwa

¹⁶ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm. 54.

¹⁷ MariaTheresia Gerne, 2012, “Perlindungan Hukum terhadap masyarakat hukum adat dalam pengelolaan cagar alam watu ata Kabupaten Ngad, Provinsi Nusa Tenggara Timur, disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Universitas Brawijaya, Malang, Hlm. 99.

¹⁸ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, Hlm. 2.

¹⁹ *Ibid*.

Hukum hadir dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain. Pengkoordinasian kepentingan-kepentingan tersebut dilakukan dengan cara membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut.²⁰ Menurut Paton, suatu kepentingan merupakan sasaran hak, bukan hanya karena ia dilindungi oleh hukum, melainkan juga karena ada pengakuan terhadap itu. Hak tidak hanya mengandung unsur perlindungan dan kepentingan, tapi juga kehendak.²¹

Terkait fungsi hukum untuk memberikan perlindungan, Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta mengatakan bahwa hukum itu ditumbuhkan dan dibutuhkan manusia justru berdasarkan produk penilaian manusia untuk menciptakan kondisi yang melindungi dan memajukan martabat manusia serta untuk memungkinkan manusia menjalani kehidupan yang wajar sesuai dengan martabatnya.²²

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa “Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.”²³

Perlindungan hukum juga dapat diartikan sebagai tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia. Dalam Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI), konsep perlindungan hukum yang tidak lepas dari perlindungan hak asasi manusia, merupakan konsep Negara hukum yang merupakan istilah sebagai terjemahan dari dua istilah *rechstaat* dan *rule of law*. Sehingga, dalam penjelasan UUD RI 1945 sebelum amandemen “Negara Indonesia berdasar atas hukum, (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*)”.

Teori Kebijakan Hukum Pidana

²⁰ *Op.Cit*, Hlm. 53.

²¹ *Ibid.* Hlm. 54.

²² Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, 1994, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*, Bandung: Remaja Rosda Karya, Hlm. 64.

²³ *Loc.Cit* hlm 38.

Istilah “*Policy*” (inggris) atau “*Politiek*” (Belanda). Bertolak dari kedua istilah tersebut maka “kebijakan hukum pidana” dapat disebut juga dengan “politik hukum pidana”.²⁴

Definisi kebijakan atau kebijakan kriminal dapat dilihat dalam kebijakan kriminal dan kebijakan hukum. Menurut Prof. Sudarto "Kebijakan Hukum" adalah:

- a. Upaya menerapkan aturan yang baik dalam kondisi tertentu
- b. Pedoman dari lembaga pemerintah atau lembaga resmi untuk membuat pengaturan yang diinginkan untuk menggambarkan apa yang ada di masyarakat agar terwujud apa yang diinginkan di masyarakat itu.²⁵

Menurut Robert R. Mayer dan Ernest Greenwood, ini dapat dirumuskan sebagai keputusan yang menggambarkan cara paling tepat dan akurat untuk mencapai tujuan bersama.²⁶ David L. Sills menjelaskan bahwa definisi kebijakan adalah rencana atau program yang menjelaskan apa yang harus dilakukan tentang masalah spesifik dan bagaimana melaksanakan atau mengimplementasikan rencana atau program yang direncanakan atau diprogram.²⁷

Menerjemahkan “*Policy*” dengan kebijaksanaan seperti Muhadjir Darwin menterjemahkan “*Public Policy Analysis*” karya Wiliam N Dun dengan “analisa kebijaksanaan publik”²⁸ Selain itu, Barda Nawawi menyatakan bahwa masalah kebijakan hukum pidana bukan hanya pekerjaan rekayasa hukum yang dapat dilakukan dengan cara hukum yang normatif dan dogmatis secara sistematis. Selain itu, pendekatan hukum faktual juga bisa menjadi pendekatan sosiologis, historis dan kooperatif dan bahkan memerlukan pendekatan komprehensif dari berbagai sistem ilmiah lainnya serta pendekatan integral untuk kebijakan sosial dan pembangunan nasional secara umum.²⁹ Barda Nawawi mengatakan bahwa penanggulangan dan pencegahan kejahatan harus holistik dan seimbang antara “*Penal*” dan “*Non Penal*” pencegahan dan pendekatan kejahatan dengan sarana “*Penal*” merupakan “*Penal policy*” atau “*Penal law enforcement policy*” yang fungsionalisasi dan atau operasionalisasinya melalui beberapa tahap yaitu:

²⁴ Barda Nawawi Arief, 2016, *Bunga rampai kebijakan hukum pidana*, Jakarta: Prenadmedia Group, Hlm. 26.

²⁵ Sudarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung: Sinar Baru, Hlm. 20.

²⁶ Sebagaimana dikuti oleh Sultan Zanti Arbi dan Wayan Ardana, 1997, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*, Jakarta: Rajawali, Hlm. 63.

²⁷ Barda Nawawi Arif, 1996, *Kebijakan Legislasi Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Semarang Universitas Diponegoro, Hlm. 63.

²⁸ Wiliam N Dun, 2000, *Analisa Kebijaksanaan Publik Penyadur Muhadjir Darwin*, Yogyakarta: Hadindita Graha Widia, Hlm. 37.

²⁹ *Ibid.*

- a. Formulasi (kebijakan legislasi)
- b. Aplikasi (kebijakan implementasi)
- c. Eksekusi (kebijakan eksekusi)

Menurut Barda Nawawi, upaya dan tindakan yang dapat mengarah pada ketentuan hukum pidana yang baik pada prinsipnya tidak dapat dibedakan dari tujuan pencegahan kejahatan melalui penggunaan hukum pidana. Upaya memerangi kejahatan dengan hukum pidana pada prinsipnya juga merupakan bagian dari langkah-langkah penegakan hukum (terutama dalam penegakan hukum pidana). Oleh karena itu, sering diklaim bahwa hukum pidana adalah bagian dari kebijakan penegakan hukum.³⁰

Upaya untuk memerangi kejahatan melalui pembentukan hukum pidana juga merupakan bagian integral dari langkah-langkah perlindungan masyarakat. Jika kebijakan pencegahan kejahatan dan pengendalian kejahatan ("kebijakan kriminal") dilakukan dengan sarana "kriminal" (hukum pidana), maka kebijakan kriminal (kebijakan berpikir) harus dipahami terutama dalam fase perumusan undang-undang/kebijakan tugas legislatif (Legislasi) harus menghormati tujuan kebijakan sosial dalam bentuk "kesejahteraan sosial" dan "pertahanan sosial" (perlindungan masyarakat) dan mengarah pada pencapaian tujuan-tujuan ini.

Jimly Asshiddiqie menyatakan, bahwa secara teoritis hukum dianggap relevan, sesuai untuk diadopsi dalam pembaharuan hukumika memenuhi beberapa ukuran relevansi, yaitu relevansi sosiologis, relevansi filosofis, dan relevansi teoritis.³¹ Relevansi yuridis, yaitu jika kaidah hukum tersebut tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah konstitusi atau tidak bertentangan dengan norma hukum yang tingkatannya lebih tinggi. Relevansi sosiologis yaitu apabila kaidah hukum itu benar-benar diterima dan diakui oleh warga masyarakat. Relevansi filosofis, yaitu jika kaidah hukum tersebut tidak bertentangan dengan cita-cita hukum suatu masyarakat sebagai nilai positif tertinggi dalam falsafah hidup masyarakat itu.

Dari sudut pendekatan kebijakan, maka pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari kebijakan sosial, kebijakan kriminal, dan sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum. jika dilihat dari sudut pendekatan nilai, maka pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali (reorientasi dan re-evaluasi) nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofis, dan sosio-

³⁰ Barda Nawawi, *Op Cit*, Hlm. 29.

³¹ Jimly Asshiddiqie, 1996, *pembaharuan hukum pidana indonesia, studi tentang bentuk -bentuk pidana dalam tradisi hukum fiqih dan relevansi bagi usaha pembaharuan KUHP Nasional*, Bandung: Angkasa Hlm. 12.

kultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substansi hukum pidana yang dicita-citakan.³²

KESIMPULAN

Pengamanan unjuk rasa merupakan bagian dari peran dari fungsi kepolisian. Unjuk rasa merupakan salah satu bentuk dalam rangka penyampaian pendapat di muka umum dimana menyampaikan pendapat di muka umum tersebut merupakan hak setiap warga negara yang diatur dalam Pasal 28 E UUD 1945. Dengan demikian, penyampaian pendapat di muka umum salah satunya dikenal dengan unjuk rasa. Penanganan unjuk rasa oleh pihak kepolisian yang meliputi penyelenggaraan pelayanan, penyelenggaraan pengamanan dan penanganan perkara, dan bentuk diskresi kepolisian dilakukan dengan cara melakukan tindakan kepolisian lainnya yang dapat dipertanggungjawabkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ansorie, 1994, *Hukum Acara Pidana*, Bandung: Angkasa.
- Barda Nawawi Arief, 2016, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Jakarta: Prenadmedia Group.
-, 1996, *Kebijakan Legislasi Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Herbert L Packer, 1968, *The Limit Of The Crimina Sanction*, California Stanford: Stanford University Press.
- Jilmy Asshiddiqie, 1996, *Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, Studi Tentang Bentuk - Bentuk Pidana Dalam Tradisi Hukum Fiqih dan Relevansi Bagi Usaha Pembaharuan KUHP Nasional*, Bandung: Angkasa.
- Jhonny Ibrahim, 2011, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media Publishing.
- Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, 1994, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*, Bandung: Remaja Rosda Karya.
- MariaTheresia Gerne, 2012, *Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengelolaan Cagar Alam Watu Ata Kabupaten Ngad, Provinsi Nusa Tenggara Timur*, Malang: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Universitas Brawijaya.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu.

³² Barda Nawawi, *Op Cit*, Hlm. 26.

Romli Atmasasmita, 1998, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia: Criminal Justice System, Perspektif Eksistensialisme dan Abolitionisme*, Jakarta: Putra Bardin.

Satjipto Rahardjo, 2006, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Buku Kompas.

Sudarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung: Sinar Baru.

Tolib Effendi, 2013, *Sistem Peradilan Pidana*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia.

Weinata Sairin, 1996, *Hubungan Gereja dan Negara dan Hak-Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Gunung Mulia.

William N Dun, 2000, *Analisa Kebijaksanaan Publik Penyadur Muhadjir Darwin*, Yogyakarta: Hadindita Graha Widia.

Yesmil Anwar, Adang, 2009, *Sistem Peradilan Pidana (Konsep, Komponen & Pelaksanaanya Dalam Penegakan Hukum di Indonesia)*, Bandung: Widya Padjajaran.

Peraturan Perundang-undangan

UUD NRI 1945.

KUHAP.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum.

UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAK ASASI Manusia.

Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Pengendalian Massa.

Internet

Kompas, Unjuk Rasa Mahasiswa, www.kompas.com, di akses pada tanggal 29 November 2020.

<https://kontras.org/2020/10/25/temuan-tindakan-kekerasan-aparat-pembungkaman-negara-terhadap-aksi-aksi-protes-menolak-omnibus-law-di-berbagai-wilayah/> tanggal 29 November 2020.

PENYELESAIAN HUKUM TERHADAP SERTIPIKAT SERTIPIKAT GANDA

Surya Adi Priyo Nugroho, Novi Dyastuti Rusidik, Fitria Dewi Navisa

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

Jl. MT. Haryono No. 193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax.0341-552249

E-mail: suryaadi193@gmail.com

ABSTRAK

Peran tanah yang penting dalam berbagai kepentingan, kepemilikan, pemanfaatan, maupun dalam penggunaannya, maka negara memberikan jaminan perlindungan hukum. Tata cara yang dapat digunakan untuk memperoleh hak kepemilikan atas tanah adalah tergantung pada status tanah itu sendiri, seperti, Tanah Negara atau Tanah Hak. Dari sini dapat kita ketahui bahwa peranan PPAT sangatlah di perlukan terkait tugasnya dalam hal pertanahan di Indonesia (khususnya untuk memenuhi dan mambantu legalitas masyarakat dalam kepentingan dan kebutuhannya akan pertanahan). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, memerintahkan terselenggaranya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum atas pemilikan tanah. Dikarenakan di Indonesia masih sering terjadi kasus sertipikat ganda, maka disini penulis mencoba menggunakan metode pendekatan normatif atau disebut juga analisis yuridis, untuk mempelajari dengan cermat, memeriksa (untuk memahami), suatu pandangan atau pendapat dari segi hukum. Bahwa terbitnya suatu sertipikat yang sah memerlukan pendaftaran tanah dimana harus memenuhi data fisik dan data yuridis. Kasus sertipikat ganda merupakan konflik hukum yang memerlukan penyelesaian yang tepat dan efektif untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pemilik tanah yang berhak.

Kata Kunci : Pendaftaran Tanah, Sertipikat Ganda, Konflik Hukum, Penyelesaian Hukum.

PENDAHULUAN

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Rebulik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang berbunyi :

“Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang Bersatu sebagai bangsa indonesia”.

Kemudian menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Rebulik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berbunyi:

“Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi”.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa kepemilikan atas tanah bersifat abadi. Bukti kepemilikan atas tanah harus ada hak yang melekat padanya, untuk perlu mendaftarkan haknya.

Tata cara yang dapat digunakan untuk memperoleh hak kepemilikan atas tanah adalah tergantung pada status tanah itu sendiri, seperti, Tanah Negara atau Tanah Hak. Apabila tanah yang dimaksud adalah berstatus Tanah Negara, maka tata cara yang digunakan untuk memperoleh hak atas tanah tersebut adalah dengan mengajukan Permohonan Hak di Kantor Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut dengan BPN). Dan jika tanah yang dimaksud adalah Tanah Hak (hak-hak primer), maka tata cara yang digunakan untuk

memperoleh hak atas tanah tersebut adalah dengan cara melakukan peralihan hak seperti Jual Beli, Hibah, Tukar Menukar, Waris, Akta Pembagian Hak Bersama melalui PPAT, kemudian berdasarkan akta peralihan yang dibuat oleh PPAT tersebut diatas, PPAT mengajukan Permohonan Hak di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Bagi negara dan pemerintah, tanah menjadi dasar penyelenggaraan pembangunan kehidupan bernegara dan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Peran tanah yang penting dalam berbagai kepentingan, kepemilikan, pemanfaatan, maupun dalam penggunaannya, maka negara memberikan jaminan perlindungan hukum. Seiring dengan perkembangan zaman kebutuhan manusia akan pertanahan, maka munculah berbagai permasalahan hukum atas tanah. Untuk mengatasi masalah pertanahan tersebut, pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan dalam bidang pertanahan yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria untuk selanjutnya dapat disebut sebagai UUPA. UUPA merupakan turunan dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Pada pokoknya tujuan UUPA¹, yaitu :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan Makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan keseder-hanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat Indonesia.

Berdasarkan tujuan pokok UUPA tersebut diatas, diatur bermacam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh setiap setiap individu (manusia) bangsa Indonesia, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain ataupun badan hukum. Menurut Pasal 16 UUPA, hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai dan diberikan kepada setiap orang dan atau badan hukum adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lain sebagainya². Hak-hak penguasaan atas tanah dalam prosesnya sering menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum muncul dikarenakan adanya perbuatan hukum. Perbuatan hukum dalam peralihan hak atas tanah tersebut dapat melalui proses Jual Beli, Tukar Menukar, Hibah, Pemasukan kedalam Perusahaan (inbreng), Pembagian Hak Bersama, Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai Atas Tanah Milik,

¹ Arba, 2019, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm. 3.

² Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Pemberian Hak Tanggungan, dan Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan³. Dengan dasar peralihan hak tersebut diatas, maka pejabat yang berwenang melakukan kegiatan pendaftaran tanah untuk mendapatkan bukti kepemilikan sertipikat tanah. Hal ini sesuai dengan Pasal 19 UUPA, tujuannya adalah untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Pendaftaran tersebut meliputi pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah.

Dalam UUPA memang tidak disebutkan sertipikat tanah, akan tetapi dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, disebutkan “Surat Tanda Bukti Hak”. Surat Tanda Bukti Hak dalam pengertian secara umum dalam kaitannya dengan permasalahan akan tanah dapat diartikan sebagai “Sertipikat Tanah”.

Dikarenakan sertipikat adalah surat tanda bukti hak, maka sangat berguna dan berfungsi sebagai alat bukti. Dengan memiliki alat bukti berupa sertipikat tersebut, maka bagi si pemilik tanah, dapat digunakan sebagai pegangan yang kuat dalam pembuktian hak miliknya. Sertipikat tanah diterbitkan oleh instansi yang sah dan berwenang secara hukum. Hukum dengan pasti melindungi pemegang atau pemilik sertipikat tanah. Dengan kepemilikan sertipikat tanah, diharapkan terhindar dari permasalahan hukum atau gangguan pihak lain dikemudian hari. Akan tetapi dalam faktanya, di wilayah Indonesia masih kerap terjadi sertipikat ganda. Oleh sebab itu dalam menghadapi kasus-kasus konkret seperti tersebut, maka diperlukan terselenggaranya pendaftaran tanah, agar mudah membuktikan haknya atas tanah yang dimilikinya tersebut. Dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon penjual, dapat cukup memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah dengan terselenggaranya pendaftaran tanah tersebut merupakan salah satu pelaksanaan kebijakan kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Dalam Pasal 19, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, memerintahkan terselenggaranya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum atas pemilikan tanah. Pendaftaran tanah tersebut kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dimana sampai dengan saat ini menjadi dasar dalam kegiatan Pendaftaran Tanah di Negara Indonesia. Kemudian pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang pada hakekatnya

³ Rudi, Dkk, 2020, *Notaris dan PPAT*, Bandung: Refika Aditama, Hlm. 32.

adalah tetap mempertahankan tujuan dan sistem yang digunakan, seperti yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria.

Erat kaitannya dengan yang namanya sertipikat adalah tanda bukti atas tanah yang telah terdaftar oleh badan resmi yang sah. Sehingga dengan terbitnya sertipikat tersebut menjadi bukti dan menandakan telah ada pendaftaran tanah yang dilakukan, hanya saja, dalam prakteknya, penerbitan sertipikat tanah masih menimbulkan masalah hukum mengenai kepastian dan perlindungan hukum, apakah sertipikat benar-benar menjamin dan melindungi hak (subyek) atau tanahnya (obyek) atau hanya bukti fisik sertipikatnya saja.

Disini penulis menemukan permasalahan yang menarik, bagaimana hak-hak tanah, khususnya hak milik seringkali menjadi perselisihan, dikarenakan adanya sertipikat ganda. Untuk itulah berdasarkan uraian diatas, dengan adanya permasalahan tentang sertipikat tanah ganda, penulis berkeinginan untuk mengetahui dan mempelajari lebih lanjut bagaimana sampai terjadi dan apa penyebab terbitnya sertipikat ganda, bagaimana penyelesaian hukum yang harus dilakukan oleh pihak-pihak terkait, dan sejauh mana tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional (BPN) beserta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap terbitnya sertipikat ganda tersebut.

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, oleh karena itu penelitian bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten, dengan mengadakan analisa dan kontruksi. Disini penulis menggunakan metode normatif, dimana penelitian lebih ditekankan pada doktrin-doktrin hukum, perundang-undangan dan prinsip-prinsip hukum⁴. Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh langsung dari masyarakat dinamakan data primer (atau data dasar), sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan

⁴ Fitria Dewi Navisa, 2020, Penerapan Actio Paulina Sebagai Perlindungan Hukum Kreditur Dalam Kepailitan, *Jurnal 2*, Vol. 2, No. 1, Hlm.____.

data sekunder. Dengan metode penelitian akan terlihat jelas bagaimana suatu penelitian itu dilakukan⁵. Metode yang digunakan dalam penulisan ini, yaitu :

Jenis penelitian dalam penulisan adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan terkait bahan hukum primer.⁶ Yang pada hakikatnya mempergunakan bahan-bahan kepustakaan sebagai sumber data penelitian yang merumuskan asas-asas hukum, baik dari data sosial maupun dari data hukum positif tertulis, serta merumuskan pengertian-pengertian hukum⁷.

Metode pendekatan dalam penulisan proposal tesis ini adalah pendekatan normatif atau disebut juga analisis yuridis, yaitu mempelajari dengan cermat, memeriksa (untuk memahami), suatu pandangan atau pendapat dari segi hukum.

Metode pendekatan penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan pendekatan *Statute Approach* atau pendekatan perundang-undangan dan *Case Approach* atau pendekatan kasus. *Statute Approach* atau pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan isu hukum yang akan di bahas oleh penulis. *Case Approach* atau pendekatan kasus dilakukan dengan cara menganalisis kasus atau isu hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang akan di bahas oleh penulis.

PEMBAHASAN

Penyebab Terbitnya Sertipikat Ganda

a. Pengertian Pendaftaran Tanah

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa untuk menjamin kepastian hukum tentang pertanahan, maka diadakan Pendaftaran Tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah (Pasal 19 UUPA). Adapun peraturan pemerintah sebagai pelaksana dari Pasal 19 UUPA tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 Tahun 1997), sebagai ganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997.

⁵ Suratman dan Philips Dillah, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta, Hlm. 106.

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normative (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Raja Grafindo, Hlm. 13.

⁷ Amiruddin, H.Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, Hlm. 166-167.

Pendaftaran Tanah menurut Boedi Harsono adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya⁸. Demikian menurut Menurut Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam Pendaftaran Tanah, terdapat 2 (dua) sistem⁹, yaitu sistem Pendaftaran Akta dan sistem Pendaftaran Hak. Dalam sistem pendaftaran ini memperlakukan, apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta tanda bukti haknya. Baik sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain kemudian, harus dibuktikan dengan suatu akta. Yang mana dalam akta itu dengan sendirinya memuat data yuridis tanah yang bersangkutan, misalnya mengenai perbuatan hukumnya, haknya, penerima haknya, dan hak apa yang dibebankan.

Dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta tersebut akan didaftar oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dimana dalam sistem ini BPN bersifat pasif, artinya dia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftarkan. Dan setiap terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Maka dalam sistem ini, data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum pada suatu akta bisa mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Dalam sistem pendaftaran hak, setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang kemudian menimbulkan perubahan, juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya.

Untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahannya yang terjadi kemudian dicatat dalam suatu daftar isian, yang dalam Bahasa Inggris-nya disebut sebagai Register. Register menurut Pasal 10 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 disebut sebagai Buku Tanah, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik

⁸ Adrian Sutedi, 2018, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm. 114.

⁹ <http://haerulrijal7.blogspot.com/2016/06/sistem-pendaftaran-tanah-yang.html?m=1>

suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya (Pasal 1 ayat 19 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).

Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah. Demikian juga akta pemindahan dan pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftarkan perubahan-perubahan pada haknya dalam buku tanah hak yang bersangkutan. Jika terjadi perubahan tidak dibuatkan buku tanah baru, melainkan dilakukan pencatatan pada ruang mutasi yang disediakan pada buku tanah yang bersangkutan. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahannya kemudian, oleh BPN dilakukan pengujian kebenaran data. Berbeda dengan BPN dalam sistem pendaftaran akta, dalam sistem pendaftaran hak, ia bersikap aktif. Sebagai tanda bukti hak, maka diterbitkan sertifikat, yang merupakan salinan register (Buku Tanah).

b. Pengertian Sertipikat Dan Sertipikat Ganda

Pengertian menurut Pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997, *Sertipikat* adalah Surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan¹⁰.

Sedangkan pengertian sertipikat ganda adalah suatu keadaan dimana sebidang tanah memiliki 2 (dua) sertipikat. Dimana pada prinsipnya bahwa setiap bidang tanah memiliki satu sertipikat saja. Dengan begitu setiap bidang tanah yang telah bersertipikat atau tanah yang telah terdaftar di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya mendapat perlindungan terhadap pendaftaran yang sama atas bidang tanah tersebut.

Jika dalam sebidang tanah terbit 2 (dua) sertipikat, dimungkinkan ada beberapa faktor penyebab, salah satunya adalah adanya kesalahan pendataan pada saat melakukan pengukuran dan pemetaan pada tanah, sehingga terbitlah 2 (dua) sertipikat yang berdampak pada pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebagian tanah milik orang lain.

Maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa sertipikat ganda juga dapat diartikan surat keterangan kepemilikan yang diperoleh baik secara sah maupun tidak sah yang di kemudian hari dapat menimbulkan akibat hukum atau sengketa bagi subyek maupun obyek dari hak tanah tersebut.

¹⁰ Pasal 1 angka 20, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Sertipikat ganda merupakan surat tanda bukti kepemilikan dari sebuah hak atas tanah yang di terbitkan oleh BPN yang terbit pada suatu obyek hak atas tanah yang saling bertindih dengan yang obyek hak atas tanah lainnya, entah itu secara keseluruhan maupun sebagian, yang tentunya hal ini dapat memunculkan suatu permasalahan hukum.

Penyelesaian Hukum Oleh Pihak-Pihak Terkait (Termasuk di dalamnya adalah BPN)

Pada dasarnya konflik kasus pertanahan dapat dikategorikan menjadi 2 (dua) yaitu konflik hukum dan konflik kepentingan¹¹. Kasus sertipikat ganda itu sendiri masuk dalam ranah konflik hukum, dimana melibatkan dua pihak yang berbeda pandangan mengenai status hukum kepemilikan atau penguasaan atas tanah masing-masing. Disini intinya, konflik hukum menyangkut pertentangan tentang siapa yang berhak atas sebidang tanah tersebut, pertentangan mengenai luas, batas atau letak tanah. Konflik terjadi dikarenakan kesalahan atau perbuatan melawan hukum atau ketidak-tepatan/ketidakepakatan mengenai data fisik dan data yuridis tanah, diantaranya yaitu¹² :

1. Penyerobotan atau pendudukan tanah yang sudah dimiliki oleh pihak lain, pemindahan patok tanda batas kepemilikan tanah, penyalahgunaan dokumen surat-surat tanah, dan pemalsuan dokumen untuk memperoleh hak atas tanah atau menguasai tanah orang lain.
2. Keputusan pejabat tata usaha negara di bidang pertanahan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau melanggar dan merugikan hak-hak orang lain seperti pengesahan Berita Acara Pengumpulan dan Pemeriksaan Data Fisik yang belum disepakati oleh pihak-pihak yang berkepentingan, pembukuan data fisik dan data yuridis tanah yang belum mengandung kepastian hukum, penerbitan sertipikat yang data yuridisnya (subyek hak) belum ada kepastian, dan surat keputusan pemberian atau perpanjangan hak atas tanah yang tidak memenuhi syarat.
3. Putusan pengadilan yang tidak adil dan merugikan pihak tertentu, dimana keputusan tersebut tidak menyelesaikan konflik akan tetapi malah menimbulkan konflik. Pemicu timbulnya putusan pengadilan tersebut ada beberapa faktor, yaitu :
 - a. terbelenggunya hakim pada prinsip hukum perdata terkait dengan kepemilikan tanah yang berbeda dengan prinsip hukum dalam hukum pertanahan nasional ;
 - b. terbelenggunya hakim pada hukum acara perdata dalam HIR dalam perkara pertanahan yang menekankan pada sikap passifnya hakim dan pencarian kebenaran formal,

¹¹ Makalah disajikan dalam FGD tentang Penanganan Sengketa, konflik, dan Perkara Pertanahan, yang diselenggarakan oleh Ombudsman Republik Indonesia, di Manado, tanggal 18-20 November 2015.

¹² Nur Hasan Ismail, 2018, *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan*, Malang: Setara Pres, Hlm. 124.

sedangkan perkara pertanahan cenderung menuntut hakim bersikap aktif dan pencarian kebenaran materiil

- c. tidak terhubungnya antara putusan perkara perdata dengan perkara tata usaha negara dan perkara pidana terkait dengan sengketa pertanahan yang sama.
4. Administrasi pertanahan baik pemberian dan sertifikasi hak atas tanah (BPN) serta perizinan terkait dengan pemanfaatan tanah (Kementerian Pertanian atau pemerintah daerah) yang belum terpadu dengan administrasi sektoral lainnya telah membuka peluang penggunaan dokumen penguasaan dan pemanfaatan tanah dari instansi yang berbeda untuk mendapatkan penguasaan dan pemilikan tanah. Akibatnya terjadi tumpang tindih administrasi dan pemberian perizinan antar sektor atau surat keputusan dan sertipikat ganda.
5. Kemungkinan penggunaan dokumen kepemilikan tanah lama tanpa seleksi yang diikuti oleh pembenaran oleh pengadilan telah menimbulkan konflik berlangsung terus menerus.

Terhadap konflik hukum tersebut, cara penyelesaian dapat ditempuh melalui salah satu cara, yaitu¹³:

1. Pengajuan gugatan kepada pengadilan untuk meminta hakim menilai adanya kesalahan dan menetapkan kebenaran berkenaan dengan obyek konflik. Gugatan tersebut diajukan ke Pengadilan Negeri (PN) jika berkenaan dengan penilaian dan penetapan subyek yang berhak atas tanah yang menjadi obyek konflik atau di ajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) jika berkenaan dengan adanya kesalahan administratif atau prosedur berkenaan dengan penerbitan dokumen tanah tertentu. Jika konflik hukum ini bersumber dari penyalahgunaan dokumen atau pemalsuan dokumen, maka penyelesaiannya dapat dilakukan melalui pelaporan kepihak kepolisian untuk dilakukan penyidikan, penuntutan, dan penilaian oleh hakim pidana. Dalam proses penilaian di warnai oleh “lomba” pengajuan alat-alat bukti baik yang sifatnya tertulis, saksi-saksi, dan bukti penguasaan tanah secara fisik untuk memperkuat kedudukan hukum dirinya. Ujung penyelesaian dari konflik hukum adalah suatu keputusan hakim yang menetapkan siapa di antara dua pihak yang berhak sebagai subjek hak atas tanah sengketa atau pembatalan keputusan tata usaha negara yang telah di terbitkan atau pemidanaan pihak yang di nilai salah. Keputusan hakim yang sudah berkekuatan hukum tetap dapat di gunakan untuk mengeksekusi oleh kejaksaan agar tanah sengketa di serahkan kepada pihak yang di nyatakan menang atau perubahan data fisik dan yuridis yang ada dalam sertipikat dan buku tanah.

¹³ *Ibid.* Hal.127

2. Penyelesaian melalui cara di luar pengadilan seperti negosiasi yang dilakukan langsung melalui musyawarah antara pihak-pihak yang berkonflik atau dilakukan dengan melibatkan pihak ke tiga baik sebagai mediator atau sebagai arbitrer. Penyelesaian dengan cara ini tentu menuntut kesadaran dan komitmen untuk mematuhi hasilnya yang biasanya mengarah “*win-win solution*”. Penyelesaian ini dilakukan untuk konflik yang mengandung tuntutan keperdataan.
3. Penyelesaian yang dilakukan secara internal oleh pejabat BPN terutama terhadap kesalahan administratif yang merugikan pemilik tanah dengan cara memperbaiki atau menyesuaikan data fisik dan data yuridis yang di nilai salah. Berkenaan dengan kebijakan administrasi yang belum terpadu, perlu dikembangkan pepaduan data pertanahan yang sama namun multi guna untuk itu perlu ada proses pemberdayaan administrasi pertanahan di tingkat desa sehingga tidak terjadi kemungkinan data tanah ganda yang dapat di salahgunakan oleh pihak yang tidak bertanggungjawab.

Seperti kasus sertipikat ganda yang terjadi di Desa Gembor Udik Kecamatan Cikande, Kabupaten Serang, Propinsi Jawa Barat, atas nama ahli waris (alm) Iman Bin Kasbi. Dimana dalam kasus ini telah terjadi peralihan hak kepada pembeli bernama Hamzah. Akan tetapi dalam prosesnya muncul permasalahan, dimana telah terbit sertipikat lain yang diterbitkan jauh sebelum terjadi proses jual beli yang sah diantara para ahli waris dengan pihak pembeli (Hamzah). Pada akhirnya terungkaplah bahwa bukti kepemilikan tanah telah dimiliki juga oleh pihak lain (sertipikat ganda). Menurut Putusan Mahkamah Agung Nomor 170 K/Pdt/2017, dinyatakan bahwa sertipikat yang terbit terlebih dahulu mempunyai kekuatan hukum yang kuat dan mengikat, sedangkan sertipikat yang terbit kemudian adalah cacat yuridis dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹⁴

Mendalami kasus hukum tersebut diatas, bahwa pelanggaran hukum pertanahan tersebut mengandung 3 (tiga) aspek, yaitu aspek administrai, aspek perdata dan aspek pidana. Yang pada dasarnya, hukum agraria masuk dalam ranah perdata, dikarenakan negara/pemerintah ikut mengatur masalah pertanahan, maka hukum pertanahan juga dapat mengandung aspek adminitratif dan aspek pidana. Ranah perdata meliputi hubungan pemilik tanah, tanah sebagai benda tidak bergerak, kewenangan dalam memiliki tanah tersebut baik kewenangan menggunakan atau memanfaatkan tanah maupun mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada pihak lain. Ranah administratif meliputi persyaratan dan langkah-langkah/urutan pemberian hak atas tanah, keputusan pemberian alat bukti kepemilikan, batasan

¹⁴ Putusan Mahkamah Agung, Nomor 170 K/Pdt/2017, tentang Kasus Sertipikat Ganda.

penggunaan kewenangan pemilik tanah, dan penempatan tanah secara keseluruhan bagi masyarakat Indonesia. Dan ranah pidana terkait dengan penempatan pelanggaran tertentu, baik yang bersifat keperdataan maupun yang bersifat administratif. Pelanggarannya dapat masuk dalam ranah tindak pidana umum.

Pelanggaran hukum pertanahan baik yang bersifat perdata dan administratif memicu timbulnya konflik pertanahan. Pelanggaran dalam ranah keperdataan dikategorikan sebagai konflik keperdataan dan pelanggaran ranah administratif dikategorikan sebagai konflik tata usaha negara. Sumber terjadinya konflik pertanahan pada hakekatnya satu, yaitu pelanggaran terhadap ketentuan hukum pertanahan, akan tetapi dalam penyelesaian konfliknya ada beberapa lembaga yang berwenang dalam masing-masing konflik yang terjadi. Pengadilan Negeri (PN) menyelesaikan konflik perdata dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) menyelesaikan konflik administratif. Dalam perkembangannya dikarenakan semakin majunya pola fikir seorang penegak hukum, baik advokad, pihak kepolisian dan kejaksaan, pelanggaran terhadap ketentuan hukum pertanahan memiliki peluang masuk dalam ranah pidana.

KESIMPULAN

Sertipikat merupakan produk dari pemerintah dalam hal kepemilikan atau hak terhadap suatu bidang tanah. Dari sertipikat inilah seseorang dapat memperoleh suatu kepastian hukum atas haknya terhadap suatu bidang tanah. Tetapi pada kenyataannya banyak di jumpai adanya sertipikat ganda pada sebidang tanah. Berdasarkan uraian diatas menyatakan bahwa sertipikat merupakan tanda bukti yang sah dan memiliki kekuatan hukum. Seperti dalam kasus tersebut diatas, maka dengan adanya sertipikat sebagai alat bukti yang kuat atas tanah yang diperolehnya, bahwa pemegang sertipikat mendapatkan perlindungan hukum, bahwa suatu bidang tanah yang sudah diterbitkan sertipikatnya secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang hak dan kepada Kantor Pertanahan/ kepada Pengadilan (Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Konflik pertanahan ini dapat diselesaikan melalui 3 (tiga) aspek, yaitu aspek administratif, aspek perdata dan bisa juga aspek pidana. Tidak dipatuhinya ketentuan dalam hukum pertanahan dapat menimbulkan konflik yang bersifat

administratif maupun perdata. Konflik perdata masuk dalam ranah perdata sedangkan konflik administratif masuk dalam ranah tata usaha negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adrian Sutedi, 2018, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Amiruddin, H. Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Arba, 2019, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Nur Hasan Ismail, 2018, *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan*, Malang: Setara Pres.
- Suratman dan Philips Dillah, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta.
- Rudi, Dkk, 2020, *Notaris dan PPAT*, Bandung: Refika Aditama.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Putusan

- Putusan Mahkamah Agung Nomor 170 K/Pdt/2017 tentang Kasus Sertipikat Ganda.

Jurnal

- Fitria Dewi Navisa, 2020, Penerapan Actio Paulina Sebagai Perlindungan Hukum Kreditur Dalam Kepailitan, *Jurnal 2*, Vol. 2, No. 1.
- Makalah disajikan dalam FGD tentang Penanganan Sengketa, konflik, dan Perkara Pertanahan, yang diselenggarakan oleh Ombudsman Republik Indonesia, di Manado, tanggal 18-20 November 2015.

Internet

- <http://haerulrijal7.blogspot.com/2016/06/sistem-pendaftaran-tanah-yang.html?m=1>.
Diakses pada tanggal 24 Nopember 2020, pukul 22.00.

**ANALISIS TERHADAP PENERAPAN PRINSIP KEHATI-HATIAN NOTARIS
UNTUK MENGHINDARI TINDAK PIDANA DALAM MELAKSANAKAN
JABATANNYA**

Triastarina Pratama Putri, Rizky Amalia, Fitria Dewi Navisa

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No.193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax: 0341-552249
Email: inaputri988@gmail.com

ABSTRAK

Profesi notaris populer di kalangan masyarakat, keberadaannya semakin dibutuhkan dalam membuat suatu alat bukti tertulis yang bersifat autentik dari suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh masyarakat. Maka tidak jarang berbagai peraturan peundang mewajibkan perbuatan hukum tertentu dibuat dalam akta otentik. Notaris dan produk aktanya dapat dimaknai sebagai upaya negara untuk menciptakan kepastian dan perlindungan hukum bagi anggota masyarakat. Selain itu, Notaris juga harus mempunyai kemandirian dalam sikap dan tindakannya. Kemandirian sikap dan perbuatan dengan selalu berpegang kepada norma hukum. Problematika dari penelitian ini adalah bentuk pengaturan mengenai prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) notaris dalam menjalankan jabatannya dan pelaksanaan terhadap penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) bagi notaris untuk menghindari tidak pidana dalam melaksanakan jabatannya. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian adalah bersifat yuridis normatif. Penelitian hukum normatif dilakukan mengutamakan cara meneliti bahan pustaka dilakukan mengutamakan cara meneliti data sekunder yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Kata kunci : Notaris, Kehati-Hatian, Pidana.

PENDAHULUAN

Profesi Notaris mulai masuk ke Indonesia pada permulaan abad ke-17, dengan adanya *Oost Indische Compagnie*, yaitu gabungan perusahaan-perusahaan dagang Belanda untuk perdagangan di Hindia Timur yang lebih dikenal dengan nama V.O.C (*Vereeningde Oost Indische Compagnie*) dengan Gubernur Jendralnya yang bernama Jan Pieterszoon Coen, telah mengangkat Melchior Kerchem sebagai Notaris pertama di Jakarta pada tanggal 27 Agustus 1620. Setelah pengangkatan Melchior Kerchem sebagai Notaris, jumlah notaris terus bertambah, walaupun lambat disesuaikan menurut kebutuhan pada waktu itu.¹ Dalam tahun 1650 di Batavia diangkat 2 orang notaris, pada tahun 1654 jumlah notaris di Batavia ditambah menjadi 3 orang dan kemudian dalam tahun 1751 jumlah itu menjadi 5 orang. Notariat di Indonesia dibawa oleh orang-orang Belanda dari Nederland, sedangkan bangsa Belanda dan negara Eropa Barat lainnya telah mencontoh dari negara seperti Mesir dan Yunani.

Pengaturan mengenai notaris di Indonesia pada awalnya mengacu pada ketentuan *Reglement op Het Notaris Ambt in Indonesie* (*Staatsblad* 1860 Nomor 3) atau Peraturan

¹ G.H.S Lumban Tobing, 1999, *Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta: Airlangga, Hlm. 17.

Jabatan Notaris (PJN) yang merupakan aturan peninggalan zaman kolonial Hindia Belanda dan peraturan perundang-undangan lain yang merupakan peraturan perundang-undangan nasional dibidang notaris. Berbagai ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, perlu diadakan pembaharuan dan pengaturan kembali secara menyeluruh dalam satu undang-undang yang mengatur tentang jabatan notaris sehingga dapat tercipta suatu unifikasi hukum yang berlaku untuk semua penduduk di seluruh wilayah negara Republik Indonesia.

Profesi notaris populer di kalangan masyarakat, keberadaannya semakin dibutuhkan dalam membuat suatu alat bukti tertulis yang bersifat autentik dari suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh masyarakat. Maka tidak jarang berbagai peraturan perundang mewajibkan perbuatan hukum tertentu dibuat dalam akta otentik. Notaris dan produk aktanya dapat dimaknai sebagai upaya negara untuk menciptakan kepastian dan perlindungan hukum bagi anggota masyarakat. Selain itu, Notaris juga harus mempunyai kemandirian dalam sikap dan tindakannya. Kemandirian sikap dan perbuatan dengan selalu berpegang kepada norma hukum. Disamping itu, pentingnya peran notaris juga dapat dilihat dari kapasitasnya memberikan legal advice dan melakukan verifikasi terhadap sebuah perjanjian, apakah sebuah perjanjian, telah dibuat sesuai dengan kaidah pembuatan perjanjian yang benar dan tidak merugikan salah satu pihak atau perjanjian tersebut dibuat dengan memenuhi syarat. Sebaliknya apabila tugas dan wewenang yang diberikan oleh Negara kepada notaris tidak dilaksanakan dengan sebaik-baiknya dan setepat-tepatnya, maka kekeliruan dan penyalahgunaan yang dilakukan oleh notaris dapat menimbulkan terganggunya kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.²

Oleh karena itu, profesi notaris dalam pembuatan suatu akta merupakan jabatan kepercayaan yang harus dipertanggungjawabkan baik secara hukum maupun secara etika profesi. Pentingnya peran notaris di dalam masyarakat diperlukan adanya pengawasan terhadap notaris yang menjalankan tugas dan jabatannya. Untuk pengawasan dan pelaksanaannya maka Ikatan Notaris Indonesia (I.N.I) membentuk dewan kehormatan yang salah satu tugasnya adalah memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran ketentuan jabatan dan kode etik yang bersifat internal atau yang tidak mempunyai kaitan dengan kepentingan masyarakat secara langsung.

² Jaifurrahman dan Habib Adjie, 2011, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta*, Cetakan ke-I, Surabaya: Mandar Maju, Hlm. 7.

Pembuatan akta otentik yang dibuat oleh seorang notaris harus benar-benar bisa dipertanggungjawabkan oleh notaris mana kala terdapat suatu pelanggaran yang disengaja ataupun tidak disengaja oleh notaris. Apabila unsur kesalahan atau pelanggaran itu terjadi dari para pihak penghadap, maka ketika notaris dalam melaksanakan kewenangannya sudah sesuai dengan kode etik maka notaris tersebut tidak dapat diminta pertanggungjawabannya, karena notaris hanya mencatat apa yang disampaikan oleh para pihak untuk dituangkan ke dalam akta. Apabila para pihak memberikan keterangan palsu kepada notaris, maka seluruhnya menjadi tanggung jawab para pihak. Oleh karena itu, yang bisa dipertanggungjawabkan oleh notaris adalah ketika seorang notaris itu melakukan penipuan dengan niat dan kesengajaan dengan kata lain kesalahan itu bersumber dari notaris itu sendiri. Selama notaris tidak berpihak dan berhati-hati dalam menjalankan jabatannya, maka Notaris akan lebih terlindungi dalam menjalankan kewajibannya.

Sebagai pejabat umum, seorang Notaris harus memegang teguh prinsip kehati-hatian, oleh sebab pertanggungjawaban seorang Notaris terhadap akta yang dibuatnya adalah seumur hidup. Dalam membuat akta otentik. Notaris harus mendahulukan prinsip kehati-hatian utamanya akta mengenai perjanjian, sebab akta mengenai perjanjian umumnya mempunyai konsekuensi hukum apabila terjadi wanprestasi (melanggar kesepakatan) oleh para pihak. Akta sebagai produk yang dibuat oleh Notaris merupakan alat bukti yang sempurna sesuai dengan asas *Presumptio Justea Causa* dimana demi kepastian hukum, akta yang dibuat oleh atau dihadapan pejabat harus dianggap benar dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sebelum dibuktikan sebaliknya.

Berdasarkan uraian mengenai pasal-pasal dalam KUHP yang menunjukkan bahwa notaris mempunyai peluang untuk terlibat dalam tindak pidana dalam menjalankan prakteknya, maka sudah seharusnya ada pengaturan tentang sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap kedudukan notaris sejak menjadi tersangka hingga dijatuhi vonis yang berkekuatan hukum yang tetap, khususnya terhadap akta yang dibuat notaris dalam statusnya sebagai tersangka tapi belum dijatuhkan vonis bersalah. Selama Notaris tidak berpihak dan hati-hati dalam menjalankan jabatannya, maka Notaris akan lebih terlindungi dalam menjalankan kewajibannya. Namun yang mesti dicatat, dalam menjalankan jabatannya, Notaris tak boleh berbenturan dengan peraturan perundang-undangan serta Kode Etik Notaris (KEN) yang dikeluarkan oleh Ikatan Notaris Indonesia (INI).

PEMBAHASAN

Hukum Indonesia telah mengatur jabatan notaris dalam suatu undang-undang khusus. Pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Undang-Undang No 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (Selanjutnya disebut UUJN). Pengertian Notaris menurut Pasal 1 angka 1 UUJN menyatakan bahwa: "Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini".

Sementara dalam penjelasan atas UUJN menyatakan bahwa "Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik sejauh pembuatan akta otentik tertentu tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya". Pengertian yang diberikan oleh UUJN tersebut merujuk pada tugas dan wewenang yang dijalankan Notaris. Artinya Notaris memiliki tugas sebagai pejabat umum dan memiliki wewenang untuk membuat akta otentik serta kewenangan lainnya yang diatur oleh UUJN.

Sesuai dengan kewenangannya, seorang Notaris berwenang untuk membuat akta otentik yang diatur dalam Pasal 15 ayat (1), (2) dan (3) UUJN, antara lain sebagai berikut :

1. Notaris berwenang membuat Akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundangundangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.
2. Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula :
 - a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - b. membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - c. membuat copy dari asli surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
 - d. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
 - e. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan Akta;

Produk hukum yang dikeluarkan oleh notaris adalah berupa akta-akta yang memiliki sifat otentik dan memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna. Sebagaimana definisi akta otentik yang disebutkan dalam pasal 1868 KUHPerdara adalah "Suatu akta otentik adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat." Akta otentik harus memenuhi apa yang dipersyaratkan dalam Pasal 1868 KUHPerdara, sifatnya kumulatif atau harus meliputi semuanya. Akta-akta yang dibuat, walaupun ditandatangani oleh para pihak, namun tidak memenuhi persyaratan Pasal 1868 KUHPerdara, tidak dapat diperlakukan sebagai akta otentik, hanya mempunyai kekuatan sebagai tulisan di bawah tangan.

Pentingnya peran notaris dalam membantu menciptakan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat, lebih bersifat preventif atau bersifat pencegahan terjadinya masalah hukum, dengan cara penerbitan akta otentik yang dibuat dihadapannya terkait dengan status hukum, hak dan kewajiban seseorang dalam hukum, dan lain sebagainya yang berfungsi sebagai alat bukti yang paling sempurna di pengadilan dalam hal terjadi sengketa hak dan kewajiban yang terkait. Keterlibatan Notaris dalam perkara hukum disebabkan adanya kesalahan pada akta yang dibuatnya, baik karena kesalahan Notaris itu sendiri maupun kesalahan para pihak atau salah satu pihak yang tidak memberikan keterangan atau dokumen yang sebenarnya (adanya itikad buruk dari penghadap) yang menimbulkan kerugian pada pihak lain.

Notaris adalah Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat Akta Otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosee, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014.

Syarat untuk dapat diangkat menjadi notaris diatur dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, adalah :

- a. Warga negara Indonesia;
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Berumur paling sedikit 27 (dua puluh tujuh) tahun;
- d. Sehat jasmani dan rohani yang dinyatakan dengan surat keterangan sehat dari dokter dan psikiater;
- e. Berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan;
- f. Telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan Notaris dalam waktu paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan berturut-turut pada kantor Notaris atas prakarsa sendiri atau atas rekomendasi Organisasi Notaris setelah lulus strata dua kenotariatan;
- g. Tidak berstatus sebagai pegawai negeri, pejabat negara, atau tidak sedang memangku jabatan lain yang oleh undang-undang dilarang dirangkap dengan jabatan Notaris; dan
- h. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Pentingnya keberadaan notaris selaku pejabat umum yakni terkait pada pembuatan akta otentik yang dimaksudkan Pasal 1868 Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Didalam Pasal 15 Undang-Undang Jabatan Notaris menerangkan mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang

berkepentingan dengan tugas menjamin kepastian tanggal, penyimpanan akta dan memberikan *groose*, salinan dan kutipan. Pembuatan kata otentik ada yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum.

Sedangkan kewajiban yang harus dilakukan oleh seorang Notaris dalam menjalankan tugasnya adalah kewajiban untuk bertindak jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum, membuat akta dalam bentuk *Minuta Akta* dan menyimpannya sebagai bagian dari *Protokol Notaris*, mengeluarkan *Grosse Akta*, *Salinan Akta*, atau *Kutipan Akta* berdasarkan *Minuta Akta*, memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya, merahasiakan segala sesuatu mengenai akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan, kecuali undang-undang menentukan lain.

Notaris dalam menjalankan jabatannya sebagai pejabat umum yang membuat akta autentik sekaligus menjalankan profesi hukumnya tersebut dituntut untuk menjamin kepastian hukum untuk melayani masyarakat sebagai pembuat akta autentik. Selain itu notaris dalam menjalankan tugasnya dituntut untuk selalu mengikuti etika yang sudah disepakati bersama dalam bentuk kode etik. Kode etik merupakan memuat etika yang berkaitan dengan sikap yang didasarkan pada nilai dan standar perilaku orang yang dinilai baik atau buruk dalam menjalankan profesinya. Hal-hal tersebut kemudian secara mandiri dirumuskan, ditetapkan dan ditegakkan oleh organisasi profesi.

Asas kepastian hukum dijadikan pedoman dalam menjalankan tugas jabatan notaris yang baik:

”Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya wajib berpedoman secara normatif kepada aturan hukum yang berkaitan dengan segala tindakan yang akan diambil untuk kemudian dituangkan dalam akta. Bertindak berdasarkan aturan hukum yang berlaku akan memberikan kepastian kepada para pihak, bahwa akta yang dibuat di hadapan atau oleh Notaris telah sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, sehingga jika terjadi permasalahan, akta Notaris dapat dijadikan pedoman oleh para pihak.”³

Notaris juga dituntut untuk memiliki nilai moral yang tinggi, karena dengan adanya moral yang tinggi maka Notaris tidak akan menyalahgunakan wewenang yang ada padanya, sehingga Notaris akan dapat menjaga martabatnya sebagai seorang pejabat umum yang memberikan pelayanan yang sesuai dengan aturan yang berlaku dan tidak merusak citra

³ Habib Adjie, 2009, *Sanksi Perdata dan Administrasi Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Cet. 2, Bandung: Refika Aditama, Hlm. 9.

Notaris itu sendiri. Sebagaimana harapan kita semua atau bangsa, agar setiap Notaris mempunyai pengetahuan yang cukup luas dan mendalam serta keterampilan sehingga merupakan andalan masyarakat dalam merancang, menyusun dan membuat berbagai akta otentik, sehingga susunan bahasa, teknis yuridisnya, rapi, baik dan benar, karena disamping keahlian tersebut diperlukan pula kejujuran atau ketulusan dan sifat atau pandangan yang objektif.⁴

Secara umum prinsip kehati-hatian dapat diartikan sebagai dasar tentang kebenaran yang menjadi landasan berpikir dan bertindak dengan penuh sikap hati-hati.⁶ Prinsip kehati-hatian dalam lingkup global dikenal dengan *prudential principle* atau *precautionary principle*. Prinsip kehati-hatian merupakan pengembangan dari prinsip *prudence*. Black's Law Dictionary mendefinisikan tentang "*prudence*" adalah "*carefulness, precaution, attentiveness and good judgment, as applied to action or of care re conduct. That degree of care required by the exigencies or circumstances under which it is to be exercised. This term, in the language of the law, is commonly associated with care and diligence as contrasted with negligence*".

Definisi tersebut diterjemahkan dengan bebas: "Ketelitian, pencegahan, perhatian dan penilaian obyektif seperti yang terkandung dalam aksi atau kepedulian. Tingkat kepedulian tersebut membutuhkan urgensi atau suatu keadaan yang membutuhkan banyak pelatihan. Kondisi ini dalam bahasa hukum diasosiasikan dengan kepedulian dan ketekunan yang berlawanan kecerobohan."

Di dunia modern Inggris, *prudence* adalah sesuatu perasaan berhati-hati dan penuh perhitungan pada kepentingan diri sendiri. Hal tersebut dikemukakan oleh Alasdair MacIntyre, yang menyatakan: *Prudence is the virtue which is manifested in acting so that one's adherence to other virtues is exemplified in one's actions*. (Kebajikan yang dinyatakan dalam tindakan sedemikian rupa sehingga kesetiaan dari kebajikan itu terhadap yang lainnya, dijadikan contoh bagi tindakan seorang lainnya).

Dari teori *prudence* yang dikemukakan oleh Adam Smith tersebut dapat dilihat bahwa *prudence* merupakan keadaan batin yang waspada, jeli dan sangat hati-hati, selalu penuh perhatian terhadap konsekuensi-konsekuensi yang paling jauh dari setiap tindakan, untuk memperoleh kebaikan yang paling besar dan untuk menghindari kejahatan yang paling besar.⁵

⁴ Komar Andasmita, 1981, *Notaris Dengan Sejarah, Peranan, Tugas Kewajiban, Rahasia Jabatannya*, Bandung: Sumur, Hlm. 14.

⁵ Hatta Isnaini Wahyu Utomo, *Ibid.*, Hlm. 472.

Asas kehati-hatian adalah suatu asas yang menyatakan bahwa notaris dalam menjalankan fungsi dan jabatannya wajib menerapkan prinsip kehati-hatian dalam rangka melindungi kepentingan masyarakat yang dipercayakan padanya. Tujuan diberlakukannya prinsip kehati-hatian tidak lain adalah agar notaris selalu dalam rambu-rambu yang benar. Dengan diberlakukannya prinsip kehati-hatian diharapkan agar kepercayaan masyarakat terhadap notaris tetap tinggi, sehingga masyarakat bersedia dan tidak ragu-ragu menggunakan jasa notaris. Sesuatu perbuatan harus diambil dan disusun dengan pertimbangan cermat.

Adapun prinsip kehati-hatian yang seharusnya diterapkan dalam UUJN-P sehingga mencegah notaris berimplikasi menjadi korban kejahatan, antara lain:

1. Melakukan pengenalan terhadap penghadap berdasarkan identitas yang diperlihatkan ke notaris.
2. Memeriksa secara cermat dan teliti dokumen-dokumen baik subyek maupun obyek yang nantinya akan dimasukkan dalam akta autentik yang dibuat oleh notaris.
3. Notaris berhak melaporkan apabila terjadi transaksi mencurigakan dari para pihak apabila dana yang akan ditransaksikan dari kejahatan korupsi.
4. Bertindak berhati-hati, cermat dan teliti dalam proses pengerjaan akta autentik yang dibuat notaris sehingga tidak menimbulkan penafsiran terhadap kata-kata yang dituangkan dalam akta autentik.
5. Memberikan tenggang waktu dalam pembuatan akta sehingga dalam proses pembuatan akta tidak terburu-buru agar dapat bekerja secara teliti dalam proses pembuatan akta autentik.
6. Memenuhi segala teknik administrasi pembuatan akta notaris, seperti pembacaan akta, penandatanganan, cap jempol dan memberikan salinan minuta akta.

Bentuk prinsip kehati-hatian yang dimaksud diatas merupakan suatu prinsip yang tidak diatur dan diperkuat dalam UUJN-P, yang menyebabkan notaris dalam melaksanakan tugasnya sebagai pejabat umum pembuat akta autentik sering mendapatkan permasalahan hukum, seperti pemalsuan surat identitas penghadap, sertipikat dan keterangan palsu dari para pihak. Oleh karena itu perlu diatur kembali dalam UUJN-P tentang pedoman dan tuntunan notaris untuk bertindak hati-hati agar melindungi dan mencegah notaris turut serta dalam kejahatan yang dilakukan pihakpihak dalam akta yang dibuat oleh notaris.

Notaris dan produk aktanya dapat dimaknai sebagai upaya Negara untuk menciptakan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi anggota masyarakat. Mengingat dalam bidang hukum perdata, Negara menempatkan notaris sebagai pejabat umum yang berwenang

dalam hal pembuktian akta autentik, untuk kepentingan pembuktian alat bukti. Akta autentik yang dibuat oleh notaris memiliki kekuatan hukum yang sangat kuat mengingat akta autentik merupakan alat bukti yang sempurna. Maka tidak jarang berbagai peraturan perundang-undangan mewajibkan perbuatan hukum tertentu dibuat dalam akta autentik, seperti pendirian perseroan terbatas, koperasi, akta jaminan fidusia dan sebagainya disamping akta tersebut dibuat atas permintaan para pihak.⁶

Dalam hal tanggung jawab Notaris terhadap akta yang dibuatnya maka ada beberapa prinsip mengenai kecermatan seorang Notaris dalam pembuatan suatu akta autentik yang harus dijadikan pedoman dalam menjalankan tugas jabatan Notaris, yaitu sebagai pedoman atau prinsip dalam pelaksanaan tugas jabatan Notaris yang baik, dengan substansi dan pengertian untuk kepentingan Notaris. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

1. Prinsip Kepastian Hukum

Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya wajib berpedoman secara normatif kepada aturan hukum yang berkaitan dengan segala tindakan yang akan diambil untuk kemudian dituangkan dalam akta. Bertindak berdasarkan aturan hukum yang berlaku tentunya akan memberikan kepastian kepada para pihak, bahwa akta yang dibuat di hadapan atau oleh Notaris telah sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, sehingga jika terjadi permasalahan, akta Notaris dapat dijadikan pedoman oleh para pihak.

2. Prinsip Persamaan

Notaris dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tidak membedakan satu dengan yang lainnya berdasarkan keadaan sosial-ekonomi atau alasan lainnya. Bahkan Notaris wajib memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu. Hanya alasan hukum yang boleh dijadikan dasar bahwa Notaris tidak dapat memberikan jasa kepada yang menghadap Notaris.

3. Prinsip Kepercayaan

Jabatan Notaris merupakan jabatan kepercayaan yang harus selaras dengan mereka yang menjalankan tugas jabatan Notaris sebagai orang yang dapat dipercaya. Notaris sebagai jabatan kepercayaan, wajib untuk menyimpan rahasia mengenai akta yang dibuatnya dan keterangan/ pernyataan para pihak yang diperoleh dalam pembuatan akta, kecuali undang-undang memerintahkannya untuk membuka rahasia dan memberikan keterangan/ pernyataan tersebut kepada pihak yang memintanya. Hal tersebut di atas merupakan hak ingkar Notaris yang diatur UUJN.

⁶ Hartanti Sulihandari dan Nisya Rifiani, 2003, *Prinsip-Prinsip Dasar Profesi Notaris*, Cetakan ke-I, Jakarta: Dunia Cerdas, Hlm. 3.

4. Prinsip Kehati-hatian/Kecermatan

Prinsip kehati-hatian/kecermatan ini merupakan penerapan dari Pasal 16 ayat (1) UUJN. Notaris mempunyai peranan untuk menentukan suatu tindakan dapat dituangkan dalam bentuk akta atau tidak. Sebelum sampai pada keputusan seperti ini, Notaris harus mempertimbangkan dan melihat semua dokumen yang diperlihatkan kepada Notaris, meneliti semua bukti yang diperlihatkan kepadanya, mendengarkan keterangan atau pernyataan para pihak. Keputusan tersebut harus didasarkan pada alasan hukum yang harus dijelaskan kepada para pihak. Pertimbangan tersebut harus memperhatikan semua aspek hukum termasuk masalah hukum yang akan timbul di kemudian hari.

Penerapan Prinsip kehati-hatian ini wajib dilaksanakan dalam pembuatan akta Notaris yaitu dengan:

- a. Melakukan pengenalan terhadap penghadap berdasarkan identitasnya yang diperlihatkan kepada notaris.
- b. Menanyakan, kemudian mendengarkan dan mencermati keinginan atau kehendak para pihak tersebut,
- c. Memeriksa bukti surat yang berkaitan dengan keinginan atau kehendak para pihak tersebut,
- d. Memberikan saran dan membuat kerangka akta untuk memenuhi keinginan atau kehendak para pihak tersebut.
- e. Memenuhi segala teknik administratif pembuatan akta notaris, seperti pembacaan, penandatanganan, memberikan salinan dan pemberkasan untuk minuta.
- f. Melakukan kewajiban lain yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan jabatan notaris.

Berdasarkan keterangan tersebut dalam membuat akta autentik notaris harus mendahulukan prinsip kehati-hatian khususnya dalam memeriksa dokumen-dokumen yang dibawa penghadap dan dalam menentukan pilihan hukum yang dipakai dalam membuat akta autentik. Akta notaris merupakan alat bukti yang sempurna sesuai dengan asas *Presumptio Justea Causa* dimana demi kepastian hukum, akta yang dibuat oleh atau dihadapan pejabat harus dianggap benar dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sebelum dibuktikan sebaliknya.

Pelaksanaan prinsip kehati-hatian bagi Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya harus seperti sebagai berikut :

- a. Notaris dituntut melakukan perbuatan akta dengan baik dan benar. Artinya akta yang dibuat itu memenuhi kehendak hukum dan permintaan pihak-pihak yang berkepentingan karena jabatannya.
- b. Notaris dituntut menghasilkan akta yang bermutu. Artinya akta yang dibuatnya itu sesuai dengan aturan hukum dan kehendak pihak-pihak yang berkepentingan dalam arti yang sebenarnya. Notaris harus menjelaskan kepada pihak-pihak yang berkepentingan akan kebenaran isi dan prosedur akta yang dibuatnya itu.
- c. Berdampak positif, artinya siapapun akan mengakui akta Notaris itu mempunyai kekuatan bukti sempurna.

Ikatan Notaris Indonesia (I.N.I) dalam upaya untuk menjaga kehormatan dan keluhuran martabat jabatan Notaris, mempunyai kode etik Notaris yang ditetapkan oleh kongres dan merupakan kaidah moral yang wajib ditaati oleh setiap anggota I.N.I. Dewan Kehormatan merupakan organ perlengkapan I.N.I yang terdiri dari anggota-anggota yang dipilih dari anggota I.N.I dan werda Notaris, yang berdedikasi tinggi dan loyal terhadap perkumpulan, berkepribadian baik, arif dan bijaksana, sehingga dapat menjadi panutan bagi anggota dan diangkat oleh kongres untuk masa jabatan yang sama dengan masa jabatan kepengurusan.

Dewan Kehormatan berwenang melakukan pemeriksaan atas pelanggaran terhadap kode etik dan menjatuhkan sanksi kepada pelanggarnya sesuai dengan kewenangannya dan bertugas untuk melakukan pembinaan, bimbingan, pengawasan, pembenahan anggota dalam menjunjung tinggi kode etik. Memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran ketentuan kode etik yang bersifat internal atau yang tidak mempunyai masyarakat secara langsung. Memberikan saran dan pendapat kepada majelis pengawas atas dugaan pelanggaran kode etik dan jabatan Notaris.

Prinsip kehati-hatian suatu tindakan akan diambil jika terdapat suatu bukti yang memadai, sehingga tanpa adanya suatu bukti yang memadai tidak akan dilakukan suatu tindakan tertentu. Prinsip kehati-hatian memiliki tujuan untuk mengantisipasi dan melakukan pencegahan sejak awal terjadinya suatu akibat yang tidak pasti dari suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh manusia. Dari beberapa doktrin mengenai prinsip kehati-hatian sebagaimana diuraikan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa prinsip kehati-hatian merupakan suatu landasan berpikir yang dipergunakan sebelum melakukan sesuatu

dengan terlebih dahulu mempertimbangkan segala kemungkinan agar tidak terjadi permasalahan di kemudian hari.⁷

Permasalahan yang berpotensi pembedaan yang sering terjadi dalam menjalankan tugas notaris antara lain:

1. Akta dibuat dengan kondisi para pihak tidak berhadapan
2. Data identitas dari salah satu pihak dalam akta dianggap tidak benar atau dianggap memberikan keterangan palsu
3. Data mengenai obyek yang diperjanjikan tidak sesuai dengan fakta yang sebenarnya
4. Data yang diberikan oleh salah satu atau kedua pihak tidak benar, sehingga akta notaris yang diterbitkan dianggap akta palsu
5. Ada dua akta yang beredar di para pihak, yang nomor dan tanggalnya sama tetapi isinya berbeda
6. Tanda tangan salah satu pihak yang ada dalam minuta dipalsukan
7. Penghadap menggunakan identitas orang lain

Adanya status tersangka ataupun sanksi yang diberikan kepada Notaris menunjukkan bahwa Notaris bukan sebagai subjek yang kebal terhadap hukum. Terhadap Notaris dapat dijatuhi sanksi pidana jika memang terbukti melakukan suatu perbuatan tindak pidana, seperti pemalsuan atau penggelapan. Hal tersebut menunjukkan bahwa sudah banyak terjadi akta yang dibuat oleh Notaris sebagai alat bukti autentik dipersoalkan di Pengadilan atau Notarisnya langsung dipanggil untuk dijadikan saksi bahkan seorang Notaris digugat atau dituntut di muka pengadilan. Penyebab permasalahan, dapat timbul secara langsung akibat kelalaian Notaris, namun juga bisa timbul secara tidak langsung dalam hal dilakukan oleh orang lain (klien).⁸ Dalam hal ini Notaris membutuhkan suatu perlindungan hukum yang dapat menjamin keamanan Notaris yang bersangkutan tersebut dalam menjalankan jabatannya sebagai seorang Notaris.

KESIMPULAN

1. Prinsip kehati-hatian bagi Notaris/PPAT dalam menjalankan jabatannya dalam upaya pencegahan kriminalisasi berdasarkan kode etik yakni bahwa seorang Notaris harus selalu melaksanakan prinsip kehati-hatian sebagai upaya pencegahan kriminalisasi berdasarkan

⁷ Hatta Isnaini Wahyu Utomo, *Ibid.*, Hlm. 473.

⁸ Sri Utami, Januari-Juni 2015, "Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Dalam Proses Peradilan Pidana Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris", *Jurnal Repertorium*, Vol. ____, No. ____, Edisi 3, Hlm. 89.

kode etik yang berkaitan dengan tanggung jawab baik secara perdata, administrasi, kode etik notaris dan hukum pidana.

2. Notaris/PPAT dalam menjalankan tugas dan jabatannya tunduk dan patuh pada UUJN. Oleh karena itu apabila Notaris melakukan pelanggaran dalam melaksanakan tugas dan jabatannya, hingga terjadi kriminalisasi Notaris diancam sanksi sebagaimana tertuang dalam UUJN. Sanksi terhadap Notaris dikategorikan menjadi 2 (dua), yaitu sanksi perdata berupa penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga merupakan akibat yang akan diterima Notaris atas tuntutan para penghadap jika akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau akta menjadi batal demi hukum.

SARAN

1. Seorang Notaris dan para pihak agar terhindarkan dari segala resiko baik berupa sanksi maupun pembatalan akta otentik maka dalam proses pembuatan akta otentik dihadapan Notaris maka Notaris dan para pihak harus melaksanakan prinsip kehati-hatian dengan cara lebih teliti dan memiliki itikad baik dalam pembuatan akta otentik serta mematuhi ketentuan hukum yang berlaku dan berlandaskan pada moral dan etika.
2. Pemerintah selaku lembaga eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku lembaga legislatif supaya dapat merekonstruksi kembali pengaturan dalam UUJN dan UU perubahan atas UUJN mengenai tidak adanya komulasi atau penggabungan penerapan sanksi sebagai bentuk pertanggungjawaban seorang Notaris, agar menghindari kriminalisasi terhadap notaris, karena pengaturan komulasi atau penggabungan penerapan sanksi ini tentunya akan lebih memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi para pihak.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

G.H.S Lumban Tobing, 1999, *Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta: Airlangga.

Jaifurrahchman dan Habib Adjie, 2011, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta*, Cetakan ke-I, Surabaya: Mandar Maju.

Habib Adjie, 2009, *Sanksi Perdata dan Administrasi Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Cet. 2, Bandung: Refika Aditama.

Komar Andasmita, 1981, *Notaris Dengan Sejarah, Peranan, Tugas Kewajiban, Rahasia Jabatannya*, Bandung: Sumur.

Hartanti Sulihandari dan Nisya Rifiani, 2003, *Prinsip-Prinsip Dasar Profesi Notaris*, Cetakan ke-I, Jakarta: Dunia Cerdas.

Jurnal

- Fitria Dewi Navisa, Juli 2020, Perlindungan Hukum Bagi Anak Yang Diambil Paksa Oleh Orang Tua Yang Tidak Mendapatkan Hak Asuh Anak, *JATISWARA*, Vol. 35 No. 2.
- Hatta Isnaini Wahyu Utomo dkk, Juli 2017, Prinsip Kehati-Hatian Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Peralihan Tanah yang Belum Bersertifikat, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, No. 3 Vol. 24.
- Sri Utami, Januari-Juni 2015, Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Dalam Proses Peradilan Pidana Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, *Jurnal Repertorium*, Edisi 3, Vol.____. No.____.

PENDIDIKAN HUKUM INDONESIA BERBASIS *THEISTIC LEGAL REALISME*
(Sebuah pilihan Pendidikan Hukum berbasis Independensi Hakim
dengan ber-Ketuhanan Yang Maha Esa)

Nofi Sri Utami

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jalan MT. Haryono 193, Lowokwaru Malang 65141
Telephone : +62(341) 551932 , 551822 Fax: +62(341) 552249
Email: dr.noficy@unisma.ac.id

ABSTRAK

Indonesia mengalami krisis kepercayaan terhadap hukum dikarenakan ambruknya kepercayaan masyarakat terhadap hukum. Masyarakat menilai hukum tidaklah dapat memberikan keadilan atau memenuhi keadilan masyarakat. Masyarakat juga menyaksikan betapa terjadi kondisi bahwa mendapatkan keadilan memerlukan waktu yang lama, berlalu sekaligus berbiaya mahal. Demi mendapat keputusan hukum dibutuhkan waktu bertahun-tahun dengan prosedur yang berbelit dan biaya mahal dengan hasil yang dapat diperkirakan yaitu sesuai peraturan perundangan dan belum menyentuh keadilan masyarakat. Kondisi bahwa hukum dan aparatur hukum disemua tingkatan termasuk hakim terpenjara dalam paradigma positivism yang fatal. Paradigma ini berarti mereduksi hukum hanya sebagai peraturan perundang-undangan belaka yang deterministik, mekanistik sekaligus esoterik. Hukum yang menyendiri, hukum yang murni tanpa tercampur transendensi, moralitas, maupun adat. Hasil akhir dari paradigma ini hanyalah mampu menyajikan kepastian hukum namun minim keadilan. Keadilan menurut positivisme adalah keadilan yang prosedural dan bukan keadilan substansif. Kondisi demikian menjadikan hakim dan aparatur hukum lain seakan berkacamata kuda, thus berakhir kepada runtuhnya kepercayaan masyarakat. Akar dari semua krisis dan keruntuhan kepercayaan masyarakat kepada hukum adalah berawal dari pendidikan hukum yang mendidik hanya sekadar menjadi corong perundang-undangan. Pendidikan Hukum yang mengajarkan perundang-undangan sebagai *ideology sacral* yang suci, hukum adalah undang-undang atau peraturan. Lahirlah lulusan hukum yang mengisi posisi aparaturnya yang ahli, punya skill namun abai empati, lalai terhadap keadilan masyarakat dan korup. Diperlukan paradigma pilihan baru pendidikan hukum yaitu *theistic legal realisme* yang memberikan hakim dan aparatur hukum lain kebebasan dari belenggu keadilan prosedural ala positivisme. Melalui pendidikan hukum dengan paradigma *Theistic Legal Realisme* diharapkan lulusan hukum akan memiliki kebajikan, mampu membaca substansi keadilan daripada Cuma undang-undang belaka dan mampu menjaga diri dari perilaku tercela dengan basis keimanan yang ia miliki.

Kata Kunci: Pendidikan Hukum, *Theistic Legal Realisme*.

PENDAHULUAN

Pendidikan hukum dilakukan bertujuan yang menumbuhkan kemampuan legal maupun teknis sehingga lulusan hukum memiliki kemampuan dan kemahiran hukum yang memadai. Pendidikan Hukum di Indonesia dapat dirasakan cukup minimal dalam hal pengembangan visi keadilan (*justice vision building*), sehingga dapat dirasakan bahwa para sarjana hukum atau lulusan hukum justru tidak mampu mengatasi masalah yang terjadi di dalam bidang-bidang hukum terutama yang berkaitan dengan rasa keadilan masyarakat.

Pendidikan Hukum di Indonesia acapkali justru menghasilkan lulusan yang tidak memiliki kepedulian terhadap rasa keadilan yang hidup di masyarakat. Cukup banyak perkara atau kasus yang muncul dan diputuskan oleh hakim dengan keputusan yang justru mengoyak rasa keadilan di masyarakat karena Hakim memutuskan hanya berorientasi kepada prosedur dan peraturan belaka.

Kondisi ini terjadi adalah akibat dari pendidikan hakim di Indonesia yang berawal dari pendidikan hukum melalui dunia pendidikan hukum justru menjadikan lulusannya melenceng dari tujuan dan hakekat yang seharusnya dicapai oleh seorang hakim. Pendidikan hukum yang harusnya mampu untuk membentuk hakim-hakim di Indonesia yang independen, berkeadilan dengan berbasis Ketuhanan yang Maha Esa sesuai dengan cita cita nasional menjadi tidak tercapai.

Dunia pendidikan hukum sendiri saat ini sangat diutamakan pendidikan skill hukum maupun yang berorientasi pelaksana dari peraturan saja dan bukan hakim atau aparat hukum yang independen dan berkeadilan. Hakim dan aparat hukum menjadi terbelenggu dengan prosedur atau batas batas artifisial berupa peraturan yang mencegah sampainya pada keadilan yang hakiki. Diperlukan pendidikan (hukum) yang komprehensif dengan kepribadian bangsa sehingga yang tidak terpisah jauh dari realitas sosial¹.

Pemikiran Ilmu Hukum terutama dalam ranah pendidikan sebagai sebuah ilmu. Stagnasi yang sama juga dialami dalam aplikasinya di dunia peradilan sebagai sarana pencarian keadilan atas permasalahan dan perselisihan di Indonesia. Hukum dan ilmu hukum mengalami stagnasi dan bahkan diragukan sebagai sebuah ilmu karena kecenderungan pendidikan hukum Indonesia yang *mainstream positivistik*. Positivisme Hukum memberi perhatian berlebihan kepada hukum negara dan mengabaikan hukum adat, kebiasaan, keyakinan, dan hukum-hukum lain yang hidup di masyarakat²

Paradigma positivis yang merupakan paradigm yang rigid, otonom dan hukum menjadi hanya sekedar perundang undangan yang mereduksi hukum menjadi sederhana, linear, mekanistik dan deterministik dan menimbulkan kondisi bahwa keadilan positivistik hanyalah sebatas kepada keadilan yang bersifat *procedural* dan bukan keadilan esensial.

Paradigma Positivistik ini menyeret lulusannya terutama yang kelak menjadi Hakim dan aparat hukum menjadi sekedar corong undang undang belaka. Ilmu Hukum Yang Positivistik Normatif berhenti kepada prosedur dan peraturan belaka. Terlebih lagi Hans Kelsen

¹ Paulo Fraire, ____, *Pendidikan Pembebasan*, Jakarta: LP3ES, Hlm. 194.

² Brian Z. Tamanaha, 2006, *A General Jurisprudence fo Law and Society*, Oxford: University Press, Hlm. 115.

dalam teori hukum murni melepas aspek sosial, politik, moral dan spiritual dari hukum. Positivisme menyamakan hukum dengan peraturan dan logika. Hukum tidak menyatu dengan kehidupan masyarakatnya bahkan tidak ada validasi moral³.

Konsep pendidikan hukum positivistik menghasilkan ilmu hukum yang tidak utuh dan Ilmu hukum menjadi kering, kaku dan tidak mampu menjelaskan realitas. Keadilan dalam positivistik hanya sekadar menjadi keadilan yang prosedural saja dan tidak lebih dari hal demikian. Kondisi demikian menimbulkan kegelisahan dan memerlukan perubahan paradigma sehingga antara *das sein* dan *das sollen* tidak terjadi gap.

Keseluruhan Problema hukum di Indonesia ini berawal dari masa colonial. Pada awal dibukanya pendidikan hukum bagi orang Indonesia, kesempatan ini hanya dinikmati oleh kalangan priyayi Jawa oleh karena pendidikan hukum dipandang untuk mempersiapkan para pegawai (*ambtenaar*) pemerintah hindia belanda. Meskipun diwarnai penolakan oleh ahli hukum Belanda, *Rechtschool* tetap dibuka dengan tujuan untuk menyiapkan tenaga-tenaga profesi atau praktisi hukum⁴.

Pemberlakuan pendidikan hukum yang positivistik dan deterministik ini yang ditandai dengan universitas hukum yang pertama di Batavia pada tahun 1922 tetap dikembangkan hingga sekarang dan ditanamkan kepada calon advokat, jaksa dan hakim. Maka sangatlah tidak mengherankan apabila tujuan-tujuan pendidikan hukum ini sangat ini mempengaruhi seluruh aspek penegakan hukum .

Satjipto Rahardjo memandang hukum modern ini sebagai hutan belantara formalitas dengan prosedur-prosedur dan birokrasi penyelenggaraan hukum. Materi hukum dirumuskan secara terukur dan formal dan diciptakan pula konsep-konsep baru serta konstruksi khusus; juga tidak setiaporang bisa menjadi operator hukum, melainkan mereka yang memiliki kualifikasi khusus dan menjalani inisiasi formal tertentu. Hakim harus berijazah sarjana hukum, advokat harus punya lisensi kerja dan seterusnya. Akibatnya hukum menjadi institusi yang artifisial dan jauh dari masyarakat⁵. Orang tidak bisa leluasa memperjuangkan keadilannya kecuali disalurkan melalui perantara pawing-pawang hukum seperti hakim, advokat untuk sampai pada keadilan prosedural melalui jalur hukum yang tersedia.

³ Hans Kelsen, 2015, *Teori Hukum Murni : Dasar Dasar Hukum Normatif*, Bandung: Nusa Media, Hlm. 120-121.

⁴ Frans Hendra Winarta, 2009, *Probono Publico: Hak Konstitusional Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuan Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Hlm. 67.

⁵ Yesmil Anwar dan Adang, 2008, *Pembaruan Hukum Pidana: Reformasi Hukum Pidana*, Bandung: Grasindo, Hlm. 108.

Permasalahannya, fakultas-fakultas hukum di Indonesia memperlakukan peraturan dan undang-undang layaknya ideologi atau bahkan seperti “agama” yang sangat di genggam erat walaupun hal itu berlawanan dengan keadilan yang hakiki. Karena membeku menjadi ‘keyakinan’, perkembangan Ilmu Hukum stagnan, karena cenderung esoterik. Terlebih lagi, kesenjangan *das sollen* dan *das sein* di Indonesia begitu tajam, dimana yang terjadi tidak selalu linear dari apa yang ada dalam kitab undang-undang, melainkan seringkali melenceng yang berlaku dalam praktik⁶.

Kondisi riil hukum maupun keadilan secara nyata tidaklah sama dengan apa yang di muat dalam peraturan karena terdapat perkembangan di masyarakat yang sangat pesat sehingga hukum dan peraturan menjadi sesuatu yang hanya prosedural belaka. Hukum yang positivistik sebenarnya tentu saja tidak dapat disebut sebagai hukum yang sebenarnya apabila berdasar hanya kepada Peraturan saja atau hukum positif semata. Hukum yang demikian mendidik struktur untuk menjadi tukang tukang hukum dan mengesampingkan tentang substansi. Hukum terdegradasi hanya sebagai alat dari hukum itu sendiri dan bukan untuk meraih keadilan. Hukum seharusnya bervisi keadilan dan tidak cuma berkutat dengan undang-undang saja⁷.

Apa yang terjadi dalam pendidikan hukum tersebut, melanda di industri pendidikan Indonesia yang pada umumnya berpendirian bahwa pendidikan hukum merupakan cara untuk mencetak profesi-profesi hukum, akibatnya peran dan fungsi fakultas hukum telah tereduksi dari fakultas hukum (*law school*) ke fakultas profesi hukum, dimana seharusnya kurikulum fakultas hukum membicarakan sekalian aspek kehidupan hukum⁸. Pola pendidikan ini berlangsung sejak era masa colonial dengan beberapa penyesuaian taktis yang tidak signifikan secara substansi.

Pendidikan Hukum selama ini bermuara pada hanya keahlian hukum dengan minimalisasi materi materi yang akan menumbuh kembangkan keimanan dan rasa takut terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Pendidikan hukum semodel ini membawa kepada kebangrutan moralitas dari lulusannya atau dengan kata lain aparaturnya. Ketiadaan moralitas hukum ini telah membawa efek yang cukup memprihatinkan, salah satunya adalah krisis dalam penegakan hukum yang berakhir dengan runtuhnya kepercayaan masyarakat di Indonesia kepada Hukum.

⁶ Widodo Dwi Putro, 2011, *Tinjauan Kritis-Filosofis, Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, Jakarta: FH UI, Hlm. 301.

⁷ C. Maya Indah, 2007, Memanusiakan Manusia Melalui Ilmu Hukum Holistik, *Jurnal Kritis, Studi Pembangunan Interdisipliner*, Vol. 19, No. 3, Hlm. 2.

⁸ Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum dan Perilaku*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, Hlm. 98.

Kondisi krisis ini yang dapat dikatakan sebagai salah satu dampak dari paradigma pendidikan yang berparadigma positivisme serta penegakan hukum di Indonesia yang masih bersandar terhadap tipe tradisi hukum kontinental (*rule of law*) warisan penjajah. Tradisi hukum kontinental terklasifikasi sebagai tipe hukum pembangunan hukum yang positivistik karena mencirikan peranan yang sangat dominan dari lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) dalam menentukan arah hukum dalam suatu masyarakat dengan mengesampingkan rasa keadilan masyarakat. Hukum bersifat positivis-instrumentalis justru menjadi sarana utama bagi pengingkaran rasa keadilan masyarakat yang telah melampaui dari keadilan prosedural yang tersaji dalam aturan

Bagi para akademisi hukum, kritik terhadap Positivisme Hukum sebagai paradigma dominan dapat mendorong dilakukannya reorientasi pengajaran hukum di Indonesia dan lahirnya “*school*” baru. Pendidikan hukum ke depan tidak sekedar berfungsi sebagai ‘*legal craftsmanship*’ dan ‘*legal mechanic*’, tetapi lebih dari itu, mempunyai empati dan perspektif kritis untuk mengubah keadaan yang ada menjadi lebih berkeadilan.

Demikian pula di ranah praktek hukum, jika demi keadilan berdasarkan ketuhanan yang maha esa adalah tujuan hukum maka hakim dan aparatur hukum yang lain seharusnya mengidentifikasi dirinya sebagai seorang yang berjuang meraihnya. Sebagai pejuang, tidak hanya menjalankan hukum secara rutin dan positivistik tetapi selalu berusaha mendekati hukum kepada keadilan.

Aparatur hukum tidak boleh berhenti pada pembacaan undang-undang sebagai peraturan bisa karena menimbulkan kekeliruan besar tentang nilai dan keadilan seharusnya yang mendasari peraturan itu menjadi terlupakan. Kaidah itu sarat dengan makna dan nilai, sedangkan peraturan adalah penerjemahannya ke dalam kata-kata dan kalimat.

Aparatur hukum pejuang bukanlah tipe orang-orang yang mengangkat kedua tangannya seraya mengatakan, “apa boleh buat, hukumnya memang begitu”. Kearifan diperlukan apabila ia membaca kaidah dengan berusaha menyelam ke dalam spirit, asas, tujuan hukum serta bertransendensi kepada Tuhan Yang Maha Esa dan mendialogkannya dengan konteks⁹. Hal inilah yang sesungguhnya belum terakomodasi dalam pendidikan hukum di Indonesia selama ini.

Hukum tidak dapat dipisahkan dengan transendensi yang berketuhanan dimana hukum merupakan sesuatu yang ditopang dengan dimensi spiritual. Hukum menjadi bukan sekedar susunan baku teks perundang undangan belaka namun yang memiliki keimanan kepada Tuhan

⁹ Widodo Dwi Putro, *Op.cit*, Hlm. 302.

Yang Maha Esa sehingga menjadi bernurani. Sehingga mampu menemukan hikmah dan kebenaran yang terdalem dibalik realitas¹⁰.

Paper ini mengetengahkan tentang sebuah konsep pendidikan hukum di Indonesia dengan berbasis kepada Realisme hukum yang berketuhanan (*Theistic legal Realism*) dimana hukum tercerahkan dengan spiritual yang bersumber dari keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa dengan tujuan mewujudkan keadilan yang hakiki. Sebuah Hukum yang bersumber dari independensi hakim terhadap positivism hukum dengan ditopang transendensi terhadap Tuhan yang Maha Esa merupakan suatu lompatan pembaharuan yang sangat radikal bagi hukum di Indonesia. Dengan Pilihan *theistic legal realism* ini hukum di Indonesia diharapkan mampu tercerahkan serta tidak lagi berorientasi pada keadilan yang terbelenggu prosedur.

PEMBAHASAN

Pola pendidikan hukum di Indonesia yang Cuma menghasilkan praktisi atau tukang tukang hukum berakibat kepada kegagalan system hukum dalam runtuhnya kepercayaan masyarakat. William T. Pizzi, pada tahun 1999 sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo menggambarkan kegagalan sistem peradilan untuk dapat memberikan kebenaran dan Keadilan. Pengadilan hanyalah suatu bangunan megah yang menjadi suatu medan tempat bertarung para pencari kemenangan *a win-at-all-cost mentality*.

Konsep pendidikan Ilmu Hukum saat ini adalah membentuk keahlian dan kemahiran profesional sebagai dari lulusan fakultas hukum. Pendidikan tinggi hukum lebih diharapkan sebagai '*profesional law school*' yang menghasilkan tukang hukum atau corong undang undang. Dengan berorientasi pada kebutuhan praktis, kemahiran yang lebih ditekankan pada program pendidikan hukum tidak pada kemahiran teoretis akademis atau kemampuan berpikir kritis ilmiah ("*critical academic thinking*"), tetapi ditekankan pada kemahiran praktis dalam menguasai hukum positif untuk menyelesaikan masalah-masalah hukum.

Ketika seseorang masuk fakultas hukum maka pengetahuan hukum yang diberikan lebih ditekankan pada pemberian 'pengetahuan hukum substantif' (*substantive legal knowledge*); jadi terbatas pada penguasaan atau pengetahuan terhadap hukum positif yang berlaku dan terbatas pada teori-teori (doktrin) hukum yang terkait langsung dengan norma atau isi (substansi) hukum positif yang bersangkutan¹¹. Kondisi inilah yang menjadi bom waktu

¹⁰ Musa Asyarie, 2016, *Rekonstruksi Metodologi Berfikir Profetik, Perspektif Sunnah Nabi*, Yogyakarta: Lesfi, Hlm. 88.

¹¹ Lihat lebih lanjut Barda Nawawi Arief, 1994, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Diucapkan pada Peresmian penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 25 Juni 1994, Hlm. 4-6.

atau akar masalah dari krisis multi dimensional yang di alami hukum Indonesia akibat runtuhnya kepercayaan masyarakat terhadap hukum. Hukum tidak lagi menjadi sarana meraih keadilan tetapi menjadi sarana untuk mensubmisikan masyarakat kepada hukum, hukum yang positivisme menekankan pada kepentingannya sendiri.

Gerry Spence sebagaimana pula dikutip Satjipto Rahardjo seorang profesional hukum senior merupakan pengkritik keras sistem pendidikan hukum yang menghasilkan praktisi di Pengadilan. Banyak praktisi hukum yang tidak kompeten. Itu disebabkan, oleh karena ketidakkompetenan mereka bukannya sebagai ahli hukum, melainkan sebagai manusia (*human being*). Untuk menjadi profesional yang baik tidak membutuhkan pengetahuan hukum yang begitu banyak, tetapi menjadi orang baik terlebih dahulu (*good trial lawyes need to be evolved persons underneath all the lawyer stuff*). Spence mengumpamakan pengetahuan yang banyak itu sebagai pelana kuda dari emas pelana emas itu tidak ada gunanya apabila dipasang pada yang hanya berharga lima dollar.¹²

Salah satu gerakan yang mengkritisi dari paham "Gerakan" realisme hukum (*Legal Realism Movement*). Nama yang pernah diajukan untuk realisme hukum ini diantaranya; *Functional Jurisprudence, Experimental Legal Jurist, Legal Pragmatism, Legal Observationism, Legal Actualism, Legal Modesty*.

Realisme Hukum mendasarkan ajarannya atas pemisahan sementara antara *das sollen* dan *das sein*. Agar antara hukum itu mempunyai tujuan maka hendaknya diperhatikan adanya nilai-nilai itu haruslah seumum mungkin dan tidak boleh dipengaruhi oleh kehendak *observer*. Realisme tidak mendasarkan pada konsep-konsep hukum *positivistik* yaitu aturan aturan oleh karena realisme bermaksud melukiskan apa yang dilakukan sebenarnya oleh pengadilan dan orang-orangnya¹³.

Sebagai sebuah Anti tesis dari positivistik maka hal ini, tokoh *legal realism* atau realisme hukum yaitu Karl Nickerson Llewellyn (1893-1962) sebagaimana dikutip Qadri Azizi membantah klaim Positivistik yang memandang bahwa peraturan perundang undangan dapat menyelesaikan semua permasalahan yang ada. Karl menyarankan melihat kenyataan bahwa tidak semua kasus yang ada di pengadilan, khususnya kasus-kasus berat diatur dalam Undang-Undang.

Hal ini pada kenyataannya membuat hakim mempunyai peranan yang lebih bebas untuk memilih dan menentukan serta lebih kreatif didalam penerapan hukum dari pada sekadar mengambil didalam aturan-aturan yang dibuat oleh penguasa (Undang-Undang). Dalam

¹² Satjipto Rahardjo, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, Hlm. 180.

¹³ Damang, 2011, *Pragmatic Legal Realism*, Medan: Portibi Press, Hlm. 4.

ternyata faktor seperti temperamen psikologis hakim, spiritual, kelas sosial dan nilai-nilai yang ada pada hakim lebih berfungsi dalam pengambilan keputusan hukum dari pada aturan-aturan yang tertulis yang telah ditetapkan¹⁴.

Seorang Hakim perlu untuk berlaku independen bahkan terhadap peraturan hukum sekalipun ketika peraturan itu telah menghambat keadilan yang hakiki. Hukum bukan suatu yang "kedap air" (esoterik). Teks adalah produk pikiran (subyektif) yang diobyektifikasi. Ketika dihadapkan dengan teks, hakim harus memahami, menafsirkan, bercakap-cakap atau berdialog dengan teks hukum. Ketepatan dan relevansi argumentasi selalu berhubungan dengan konteks, atau bersifat kontekstual, sehingga ia selalu dinamis.

Cara pandang melihat hukum sebagai kebenaran intersubyektif juga mempunyai implikasi teoritis dalam memahami kepastian hukum dan keadilan. Hukum tidak identik dengan keadilan, meski mungkin saja keadilan bisa "didekati" dari apa yang legal. Jika hukum diasumsikan identik dengan keadilan, maka mengandung konsekuensi pencarian keadilan di luar hukum akan dihentikan karena pencarian keadilan hanya bersumber pada hukum, bahkan lebih sempit lagi: undang-undang. Untuk memperjelas duduk persoalan, perlu juga dibedakan antara peraturan, kaidah, dan keadilan¹⁵.

Hukum dan keadilan tidak bisa diperbandingkan (apalagi diperselisihkan) karena hukum adalah alat, sarana, atau media untuk mendekati keadilan. Sarana dan tujuan adalah tidak sederajat, lalu bagaimana mungkin bisa memperselisihkan antara sarana dan tujuan? Hukum tidak mungkin melampaui keadilan, karena begitu diandaikan, maka alat telah mengkoloni tujuannya. Keadilan selalu di depan hukum, dan memprovokasi hukum untuk selalu mendekatinya. Kepastian hukum bukan merupakan 'tujuan akhir', melainkan hanya 'tujuan antara' untuk mendekati keadilan.

Keadilan tidak dapat "dipastikan" secara obyektif dan setiap orang mempunyai pandangan sendiri-sendiri tentang keadilan. Kita tidak bisa menarik batas yang jelas dan pasti antara hukum dan keadilan, tetapi kita bisa menggambarkan bahwa keadilan adalah suatu konsep yang jauh melampaui hukum sehingga keadilan tidak bisa sepenuhnya dipastikan dalam rumusan hukum.¹⁶

Hakim tidaklah boleh terbelenggu dalam mengambil atau menyelesaikan permasalahan hukum. Ini untuk mencegah agar tidak akan terjadi tragedi "Memang aturannya sudah

¹⁴ A. Qadri Azizi, 2013, *Elektisisme Hukum Nasional, Kompetisi antara Hukum Islam Dan Hukum Umum*, Yogyakarta: Gama Media Offset, Hlm. 205-206.

¹⁵ Widodo Dwi Putro, 2011, *Op.Cit*, Hlm. 300.

¹⁶ *Ibid.* Hlm. 301.

demikian, mau bagaimana lagi” manakala masyarakat mempertanyakan tentang keadilan. Persoalan independensi hakim memang menjadi konsen utama bagi para penganut Legal Realism karena dengan independensi itulah hakim akan mampu untuk mencapai sebuah keputusan yang benar benar diharapkan dapat mewujudkan keadilan.

Dalam alam modernisme, perspektif transendental dengan segala aspeknya seperti keagamaan, etika, dan moral diletakkan sebagai bagian yang terpisah dari satu kesatuan pembangunan peradaban modern. Karena itu, hukum modern dalam perkembangannya telah kehilangan unsur yang esensial yang berupa nilai transedental. Hal ini terjadi sebagai akibat cara berpikir yang didasari dari pandangan keduniaan yang diurus oleh kaisar dan keagamaan yang diserahkan pada tokoh agama.

Teori Hukum murni atau positivism yang diajarkan di pendidikan hukum selama ini dirasakan sebagai suatu yang telah tidak memenuhi lagi ekspektasi keadilan dalam masyarakat. Konsepsi kebenaran hukum yang merupakan nilai yang teramat penting menunjukkan kecenderungan yang relatif dan kabur. Nilai kebenaran dipahami dengan menggunakan pandangan yang berbeda dan mengarah pada suatu pemahaman bahwa kebenaran itu ukurannya menurut persepsi pembuat hukum. Pembuat hukum didasarkan atas kemauan pihak penguasa yang ditopang kelompok politik mayoritas dengan dituangkan dalam bentuk undang-undang atau aturan lain. Padahal, kehendak dan pandangan politik kelompok mayoritas belum tentu mencerminkan kebenaran¹⁷.

Paradigma *Theistic Legal realism* berarti bahwa keimanan atau spiritual menjadi salah satu aspek yang diakui berperan bagi hakim atau aparatur hukum untuk bertindak atau mempertimbangkan sesuatu keputusan. Danah Zohar dan Ian Marshall dalam "*Spiritual Intelligence, The Ultimate Intelligence* ", mengenalkan berpikir spiritual (*spiritual tinkling*) dengan menggunakan pendekatan kecerdasan spiritual (*spiritual quition*), yang akan diperoleh kecerdasan yang paling sempurna (*ultime intelegen*), dilakukan dengan cara menerabas garis garis formalisme (*existing rule*) dan transendental, sehingga akan dapat diperoleh pemikiran baru yang mendekati kebenaran yang hakiki (*the ultimate truth*).

Manusia perlu spiritual quotient karena di masyarakat barat telah terjadi krisis makna hidup di dunia modern (*the crisis of meaning*). Spitual quiation merupakan alat bagi manusia untuk dapat membangun berbagai perspektif baru dalam kehidupan, mampu menemukan cakrawala luas pada dunia yang sempit dan bisa merasakan kehadiran tuhan tanpa bertemu

¹⁷ Absori, 2015, Epistimologi Ilmu Hukum Transendental dan Implementasinyadalam Pengembangan Program Doktor Ilmu Hukum, Artikel pada Seminar Nasional dengan Tema “Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum” Di Universitas Muhammadiyah Surakarta Pada 11 April 2015, Solo, Hlm. 3.

dengan Tuhan. ia dapat digunakan untuk membangkitkan potensi-potensi kemanusiaan yang terpendam¹⁸, membuat diri manusia semakin kreatif dan mampu mengatasi problem-problem esensial secara substansi.

Dalam diri manusia terdapat suara hati nurani yang oleh Agustian Ary Ginanjar disebut dengan titik Tuhan (*God Spot*), yakni mudghoh yang senantiasa membisikan, menyampaikan dan menyuarakan kebenaran. Filusuf Al-Ghazali menyebutnya dengan istilah fuad yang selalu membisikan perkataan dan perbuatan yang benar dan tidak pernah berbohong, biarpun jasad (fisik), perkataan (lidah) dan perbuatan (badan) dalam keadaan berbuat salah.

God Spot 7 dapat dikenali melalui pemahaman prinsip hidup berupa : (1) Star Principle, prinsip hidup yang kokoh (aqidah) dan mulia (akhlaq), (2) Angel Principle, prinsip yang berkaitan dengan kepercayaan/keyakinan (iman), (3) Leadership Principle, prinsip yang berkaitan dengan jiwa kepemimpinan (khalifah), (4) Learning Principle, prinsip yang berkaitan dengan semangat belajar yang tidak pernah kenal berhenti (iqra), (5) Vision Principle, prinsip yang berorientasi pada capaian masa depan dalam keridloan Allah, (6) Well Organized Principle, prinsip yang berorientasi pada manajemen diri yang teratur, disiplin, sietematis dan integratif (istiqomah).

Kecerdasan spiritual merupakan kemampuan manusia untuk memahami makna aktivitas hidup (ibadah) melalui langkah dan pemikiran yang fitrah, menuju manusia yang seutuhnya (hanif), dan memiliki pola pemikiran integralistik (tauhidi), serta berprinsip “hanya karena Allah” mereka beraktivitas. Seorang memaknai hidup atau profesinya sebagai ibadah demi kepentingan umat manusia dan Tuhannya. Berpikir tauhidi memahami seluruh kondisi, situasi sosial, ekonomi, dan politik dalam kesatuan yang esa (integral)¹⁹. Di dalamnya ada kebebasan jiwa yang independen dan merdeka semata-mata karena kebenaran, dan apa yang memutuskan dengan berbasis kebenaran.

Konsep realisme hukum atau *legal realism* memberikan kepada hakim kebebasan yang luar biasa untuk mengambil keputusan dengan aksiologis adalah keadilan. Seorang hakim tidak lah boleh hanya berpegang kepada peraturan peraturan saja tetapi hakim wajib menggali, memahami dan melihat dengan jernih fakta fakta sosial yang terjadi sehingga mampu membuat hukum dalam keputusannya. Setiap permasalahan atau kasus akan ada hukum hukum baru yang

¹⁸ Danah Zohar dan Iaan Marshall, 2000, *Spiritual Intelligence, the Ultimate Lrtelligence*, Landon: Bloomsbury, Hlm. ____.

¹⁹ Agustian, Ary Ginanjar, 2004, *Rahasia Sukses Membangun Kecerdasar Emosi dan Spiritual, ESQ, Emotional Spiritual Quotient*, Jakarta: Arga, Hlm. 236.

dihasilkan oleh keterampilan, kemampuan dan pemahaman hakim terhadap permasalahan secara mendalam.

Gerakan realis mulai melihat sebenarnya yang hukum dengan menghubungkan kedua sisinya, seperti fakta-fakta atau realitas dalam kehidupan sosial. Realisme yang berkembang di Amerika Serikat menjelaskan bagaimana pengadilan dalam hal ini hakim membuat putusan. Penemuan mereka mengembangkan formula dalam bagaimana hakim (peradilan) membuat keputusan sebagai suatu fakta (kenyataan) hukum.

Realisme hukum berfokus kepada kepribadian personal hakim dan mendesak hakim untuk memberikan hukum yang baik kepada negeri dan menerima semua konsekuensi dari pembuatan hukum oleh hakim (*judge made law*)²⁰. Dan pendidikan hukum berbasis theistic legal realisme berarti bahwa pendidikan hukum berisi tentang bagaimana menumbuhkan inisiatif untuk independen. Ini berarti pula memaksimalkan potensi untuk melihat secara hakikat terhadap permasalahan yang terjadi dan mengambil keputusan dengan jujur dan bertawakkal kepada Tuhan.

Konsep *theistic legal realism* pada awalnya berkembang di amerika ini memadukan realisme hukum dengan prinsip prinsip keimanan kepada Tuhan. Konsep ini berkembang dikalangan realisme hukum pada awalnya di amerika karena menurut sebagian realis sebenarnya hukum amerika berakar kepada kepercayaan terhadap Tuhan. *Common Law*, Deklarasi Kemerdekaan Amerika dan Konstitusinya kesemuanya mencerminkan kepercayaan bangsa Amerika kepada Tuhan, Para *Founding Fathers* Amerika menurut para penganut *theistic legal realism* adalah terpengaruh oleh keimanan kepada Tuhan²¹.

Prinsip pengakuan keimanan Bangsa Amerika kepada Tuhan ini ditulis John Locke sebagai mana dikutip oleh Mark Goldie dalam *Second treatises Of Government* “(The) law of nature stands as an eternal rule to all men, legislators as well as others. The rules that they make for other men’s actions, must, as well as their own and other men’s actions, be conformable to the law of nature, i.e. to the will of God, of which that is a declaration, and the fundamental law of nature being the preservation of mankind, no human sanction can be good, or valid against it²².”

²⁰ Gary J Aichele, 1990, *Legal Realism and twentieth Century American Jurisprudence : The Changing Consensus*, ____: Taylor and Francis Inc, Hlm. 100.

²¹ Michael Hernandez, 2010, *Theism, Realism, Rawls*, Seton Hall University School of Law, Newark, ____, Vol. 40, No. 4, Hlm. 909.

²² Mark Goldie, 2006, *John Locke : Two Treatises Of Government, 10th Reprinted, Everyman Library*, London: ____, Hlm. 116.

Prinsip prinsip hukum yang menjadi nilai nilai bersama yang disepakati semua manusia sebagai karunia dari Tuhan diantaranya larangan berbuat cabul, menghormati perkawinan, tidak mencuri, berperilaku jujur, menghormati hak orang lain. Nilai lainnya adalah tidak bersaksi palsu, dan mengusahakan peradilan yang fair dan tidak memihak, berbuat dan berkata benar, tidak bersumpah palsu dan berinteraksi dengan niat yang baik. Tidak curang, dan menyayangi alam. Nilai nilai obyektif karunia dari tuhan inilah yang dapat dijadikan pegangan dan pedoman dari hakim untuk memberikan penghakiman²³.

Hukum lebih kompleks daripada sekadar logika dan pemikiran atau sekadar perundang-undangan belaka, seorang hakim menurut konsep *theistic legal realism* boleh atau diperkenankan memakai preferensi pribadinya untuk membantunya menilai keputusannya atau mengambil sebuah keputusan hukum. Preferensi pribadi hakim seperti keimanannya, keyakinannya, ideology maupun faktor lain yang diperlukan bagi hakim untuk membuat keputusan hukum karena meraih keadilan tidak semuanya dapat diselesaikan hanya dengan logika, pemikiran atau peraturan belaka.

Konsep ini berusaha menemukan keadilan yang benar melalui nilai nilai spiritualitas dan keimanan atau transendensi dan menjaga hakim dari memutuskan secara serampangan dimana hakim dikontrol oleh tanggung jawabnya terhadap Tuhan dan mengambil keputusan dengan komprehensif dan fair. Ini karena seseorang dengan visi hidup dalam dimensi religious dan keimanan dapat membantu untuk mencapainya yaitu bertanggung jawab untuk menghormati ketertiban, hak hak personal dan masyarakat. Nilai nilai transendensi berketuhanan ini mengarahkan untuk menghapus atau melawan kejahatan, memperjuangkan keadilan dan membawa kemanfaatan yang besar²⁴.

Dengan konsep pendidikan hukum yang berkelindan dengan transendensi dan keimanan ini maka hakim atau lulusan hukum tidak terpenjara dalam kungkungan perundang undangan. Hakim atau lulusan hukum dapat menjadi lebih independen untuk mewujudkan keadilan dalam memutuskan atau menegakkan hukum. Dengan potensi inilah hakim dan lulusan dari program pendidikan hukum akan mampu menangkap persoalan secara esensi dan berpikir hingga taraf hakikat serta dengan demikian akan mampu memenuhi ekspektasi masyarakat terhadap keadilan.

KESIMPULAN

²³ Charles E Rice, 1999, *Natural Law in the Twenty-First Century, in Common Truths: New Perspectives On Natural Law*, Delaware: 1st Edition, Hlm. 310.

²⁴ Hernandez, 2010, *Opcit*, Hlm. 90.

1. Kepercayaan masyarakat kepada hukum menjadi runtuh karena hukum yang tidak mampu memenuhi rasa keadilan masyarakat. Ini dikarenakan hakim dan aparatur hukum lainnya hanya bertindak layaknya corong undang undang saja sebagaimana mainstream hukum positivisme.
2. Positivisme hukum hanya mampu menawarkan kepastian hukum belaka dengan keadilan yang prosedural. Psositivisme tidak mampu menjangkau esensi dan hakikat dari keadilan yang merupakan tujuan utama dari hukum.
3. Hakim dan aparatur hukum lain bertindak dan terpenjara oleh peraturan perundang undangan adalah berawal dari pendidikan hukum. Pendidikan yang diterima bertujuan mencetak tukang tukang hukum dengan menjadi pelaksana Undang-Undang belaka. Pendidikan Hukum selama ini dilaksanakan dengan paradigme *positivism* yang berbasis teori hukum murni, yaitu bahwa hukum adalah peraturan *an sich* dengan menegasikan adat, kepercayaan, keyakinan maupun kondisi sosiologis yang tumbuh di masyarakat
4. Pendidikan Hukum berbasis *Theistic Legal Realisme* merupakan pendidikan hukum yang berbasis kepada independensi hakim untuk menganalisa, memikirkan serta mengambil keputusan dengan menimbang dan memahami esensi dan hakikat dari hukum dengan memaksimalkan potensi dan keimanan kepada Tuhan untuk bertindak jujur degan demikian diharapkan akan tercapai keadilan
5. Konsep *Theistic Legal Realisme* adalah konsep yang menjadi antitesa dari konsep positivisme hukum atau teori hukum murni. Konsep *Theistic Legal realisme* memungkinkan hakim dan aparatur hukum untuk menjadi merdeka, independen dari belenggu peraturan dengan berbasis kepada keimanan dan transendensi kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan Irah Irah (Kepala Putusan) yaitu Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agustian, Ary Ginanjar, 2004, *Rahasia Sukses Membangun Kecerdasar Emosi dan Spiritual, ESQ, Emotional, Spiritual Quotient*, Jakarta: Penerbit Arga.
- Aichele, Gary J, 1990, *Legal Realism and twentieth Century American Jurisprudence : The Changing Consensus*, ____: Taylor and Francis Inc.
- Anwar, Yesmil dan Adang, 2008, *Pembaruan Hukum Pidana: Reformasi Hukum Pidana*, Bandung: Grasindo.

- Asyarie, Musa, 2016, *Rekonstruksi Metodologi Berfikir Profetik, Perspektif Sunnah Nabi*, Yogyakarta: Lesfi.
- Azizi, A Qadri, 2013, *Elektisisme Hukum Nasional, Kompetisi antara Hukum Islam Dan Hukum Umum*, Yogyakarta: Gama Media Offset.
- Damang, 2011, *Pragmatic Legal Realism*, Medan: Portibi Press.
- Fraire, Paulo, ____, *Pendidikan Pembebasan*, Jakarta: LP3ES.
- Goldie, Mark, 2006, *John Locke : Two Treatises Of Government, 10th Reprinted*, London: Everyman Library.
- Kelsen, Hans, 2015, *Teori Hukum Murni : Dasar Dasar Hukum Normatif*, Bandung: Nusa Media.
- Putro, Widodo Dwi, 2011, Disertasi, *Tinjauan Kritis-Filosofis, Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, Jakarta: FH UI.
- Rahardjo, Satjipto, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Rice, Charles E, 1999, *Natural Law in the Twenty-First Century, in Common Truths: New Perspectives On Natural*, ____, ____.
- Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum dan Perilaku*, Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Tamanaha, Brian Z., 2006, *A General Jurisprudence fo Law and Society*, Oxford: University Press,
- Winarta, Frans Hendra, 2009, *Probono Publico: Hak Konstitusional Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuan Hukum*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Zohar, Danah dan Iaan Marshall, 2000, *Spiritual Intelligence, the Ultimate Lrtelligence*, Landon: Bloomsbury.

Jurnal

- Absori, 2015, Epistimologi Ilmu Hukum Transendental dan Implementasinya dalam Pengembangan Program Doktor Ilmu Hukum, Artikel pada Seminar Nasional dengan Tema “Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum” Di Universitas Muhammadiyah Surakarta Pada 11 April 2015, Solo,
- Arief, Barda Nawawi, 1994, Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia), Diucapkan pada Peresmian penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 25 Juni 1994
- Hernandez, Michael, 2010, Theism, Realism, Rawls, Seton Hall University School of Law, Newark, ____, Vol. 40, Issue 3, Article 4.
- Indah, C Maya, 2007, Memanusiakan Manusia Melalui Ilmu Hukum Holistik, *Jurnal Kritis, Studi Pembangunan Interdisipliner*, Vol 19. NO 3,.

**KAJIAN YURIDIS TERHADAP AKTA AUTENTIK YANG SENGAJA
DIPALSUKAN OLEH PIHAK LAIN DENGAN MEMAKAI NAMA NOTARIS**

Novi Dyastuti Rusidik

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No. 193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax. 0341-552249
E-mail: novidyastuti@gmail.com

ABSTRAK

Notaris adalah pejabat umum yang diangkat oleh pemerintah melalui Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang memiliki kewenangan untuk membuat akta autentik. Akta autentik adalah akta yang dibuat dihadapan Notaris berdasarkan undang-undang yang memiliki kekuatan hukum dan sanksi hukum. Pertanggung- jawaban Notaris terhadap Akta Autentik palsu yang dilakukan oleh individu (masyarakat umum) dengan memakai nama Notaris dan penyelesaian hukumnya adalah sama hal-nya seperti permasalahan hukum lainnya yang sering terjadi di masyarakat pada umumnya. Perundang-undangan di Indonesia telah mengatur sanksi hukum bagi pelaku pemalsuan surat. Penulis menggunakan metode pendekatan hukum normatif (yuridis normatif), yaitu dengan cara menganalisis, menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan dan dengan mempelajari buku-buku dan peraturan perundang-undangan. Notaris baik sebagai pejabat negara maupun sebagai individu warga negara mendapat perlindungan hukum dari perangkat hukum. Sebagai Notaris maka perlindungan hukum dilakukan oleh perangkat hukum yaitu Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN). Terhadap tindak pidana pemalsuan surat (akta autentik) yang dilakukan oleh masyarakat umum dengan menggunakan namanya, Notaris sebagai Saksi hanya sebatas memberikan klarifikasi atau keterangan saja berdasarkan UUJN. Tindak Pidana Pemalsuan Surat (Akta Autentik) dapat dikenai sanksi pidana berdasarkan Pasal 263 dan Pasal 264 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Kata Kunci: Pertanggungjawaban Notaris, Tindak Pindana, Pemalsuan Surat.

PENDAHULUAN

Notaris berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UU Jabatan Notaris), yang mana telah dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UU No.2/2014), Notaris didefinisikan sebagai berikut:

Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini (UU No. 2 Tahun 2014) atau berdasarkan undang-undang lainnya.¹

Notaris dalam menjalankan jabatannya harus sesuai dengan koridor yaitu sesuai dengan Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN). Selain hal tersebut diatas Notaris juga merupakan sebagai konsultan hukum disamping tugasnya dalam membuat Akta autentik. Akan tetapi seorang Notaris dalam menjalankan jabatannya haruslah sesuai dengan Kode Etik Notaris (KEN). Kode Etik Notaris (KEN) harus ditaati dan dipahami, karena jika

¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris.

seorang Notaris melakukan pelanggaran/ penyalahgunaan jabatan atau kewenangan dalam menjalankan jabatannya, maka pelanggaran tersebut dapat dikenai sanksi.

Adapun yang dimaksud dengan *Akta Notaris* adalah Akta Autentik yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) dan perubahannya². Maka dari itu seorang Notaris dalam membuat Akta harus bertanggung jawab terhadap Akta yang dibuat. Dalam pembuatan Akta autentik seorang Notaris harus mengetahui isi Akta yang dibuat dan apa yang diinginkan oleh para pihak yang tentunya isi akta tersebut diatas harus memiliki kekuatan hukum dan sanksi hukum yang mana Notaris mengetahui maksud para penghadap, mengkonsep isi akta, membacakan, menyaksikan dan mengesahkan tanggal dan tanda tangan para penghadap, saksi-saksi dan Notaris itu sendiri.

Dikarenakan Notaris adalah selain sebagai pejabat umum yang diangkat oleh pemerintah melalui Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam membuat Akta Autentik (dokumen negara) untuk kepentingan masyarakat umum, Notaris juga sebagai bagian Warga Negara Indonesia juga akan diperlakukan sama seperti Warga Negara pada umumnya, yaitu mendapatkan hak dan perlindungan hukum yang sama jika Notaris tersebut mendapatkan masalah hukum dalam menjalankan profesinya. Disini Notaris secara langsung dan terang-terangan bersinggungan dengan kepentingan masyarakat, khususnya dalam pembuatan Akta Autentik yang tentunya melibatkan banyak pihak yang harus bersinggungan dengan ranah hukum. Oleh sebab itu pemerintah perlu memberikan perlindungan sekaligus pengawasan terhadap profesi Notaris. Dasar pijakan Negara Indonesia adalah Negara Hukum, menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”³. Hukum adalah peraturan yang ditetapkan oleh Negara untuk mengatur kehidupan manusia dan mengandung sanksi. Dengan demikian hukum memiliki sifat memaksa setiap orang untuk mentaati peraturan dalam kehidupan bermasyarakat serta memberikan sanksi yang tegas (berupa hukuman) terhadap siapa saja yang melanggar.

Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya selain dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris, juga Undang-Undang yang berlaku di Negara Indonesia, seperti yang tertulis dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Sumber utama hukum pidana adalah KUHP. Tindak pidana kejahatan diatur dalam Bab VII, Pasal 263 dan Pasal 264 KUHP tentang memalsukan surat-surat.

² *Ibid*, Pasal 1 angka 7.

³ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Jadi disini apabila ada Akta Autentik yang sengaja dipalsukan oleh pihak-pihak yang tidak berwenang, maka dengan jelas bahwa seseorang tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban secara pidana maupun perdata selain juga mendatangkan Notaris yang bersangkutan untuk dimintai keterangan dan kesaksiannya dengan adanya pemalsuan Akta tersebut diatas dengan menggunakan Namanya (Nama Notaris).

Penulis disini ingin membahas, menganalisis dan mencoba merumuskan penyelesaian hukum mengenai masalah Akta Autentik yang dipalsukan, akan tetapi yang memalsukan adalah orang lain dengan memakai nama seorang Notaris, yang tentu saja akan menimbulkan masalah hukum, dan kerugian terhadap pihak-pihak lain serta pastinya akan ada penyelesaian hukumnya.

1. Bagaimana Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Yang Namanya Digunakan Dalam Akte Palsu?
2. Bagaimana Tanggungjawab Pelaku Yang Memalsukan Akte Atas Nama Notaris?

Disini penulis menggunakan penelitian hukum normatif atau bisa disebut dengan penelitian hukum kepustakaan yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder⁴. Sumber bahan hukum yang digunakan adalah sumber bahan hukum sekunder mencakup (Soerjono Soekanto 1982 : 52)⁵, yaitu :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari :
 - Peraturan Dasar, mencakup: Batang Tubuh UUD 1945.
 - Peraturan Perundang-undangan, meliputi: UU dan peraturan yang setaraf, PP dan peraturan yang setaraf, Kepres dan peraturan yang setaraf, Kepmen dan peraturan yang setaraf, Perda.
 - Bahan hukum dari jaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku, seperti Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.
- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.

Yang mana penulis mencoba menganalisis penyelesaian hukum terhadap akta autentik yang dipalsukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, Hlm. 14.

⁵ *Ibid.*

dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) khususnya Pasal 263 dan Pasal 264 tentang Memalsukan Surat.

PEMBAHASAN

Semua manusia (masyarakat) yang beradab akan bertanggungjawab dalam melakukan tindakan dalam kaitannya perbuatan yang dilakukan apabila perbuatan itu dapat merugikan orang lain. Tanggung jawab menurut kamus Bahasa Indonesia adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatannya yang disengaja maupun yang tidak disengaja⁶. Tanggungjawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajibannya. Tanggungjawab dapat diartikan juga bertindak tepat tanpa perlu diperingatkan. Sedangkan bertanggungjawab merupakan sikap kesadaran yang ada pada diri seseorang bahwa dalam setiap tindakannya akan berpengaruh terhadap orang lain maupun terhadap dirinya sendiri.

Namun pada kenyataannya dalam kehidupan sehari-hari yang terjadi dalam masyarakat, kesadaran akan bertanggungjawab masih harus melibatkan tindakan hukum (aparatus hukum) untuk dapat menyelesaikannya. Terutama tindakan-tindakan yang berdasarkan untuk kepentingan pribadi atau tindakan dan perbuatan dalam menguntungkan diri sendiri, yang pada hakekatnya akan ada pihak-pihak yang dirugikan. Maka disini hukum sangat diperlukan untuk melindungi berbagai kepentingan, baik untuk Notaris maupun pada masyarakat umum.

Disini penulis menemukan permasalahan hukum mengenai adanya Akta Autentik yang dipalsukan (Akta Palsu) oleh seorang individu (masyarakat umum) dengan memakai nama seorang Notaris. Yaitu kasus hukum dengan Surat Panggilan No. SP.Pgl/381/XI/2020/Reskrim, yang ditandatangani oleh Kepala Kepolisian Resor Kota Malang Kota, tertanggal 03 (Tiga) Nopember 2020 (Dua ribu Dua puluh), yang ditujukan kepada Notaris (korban II), berdasarkan Laporan Polisi Nomor: LP/151/II/2020-/JATIM/RESTA MALANG KOTA, tanggal 25 (Dua puluh Lima) Pebruari 2020).

Permasalahan muncul dan terjadi ketika ada seorang individu (masyarakat umum) yang untuk selanjutnya akan disebut penulis sebagai korban pertama (korban ke-I), yang kemudian meminta tolong dan atau memberikan kepercayaan kepada seorang individu (masyarakat umum) yang untuk selanjutnya akan disebut penulis sebagai pihak ke-III (ketiga), untuk melakukan perbuatan hukum, yaitu menghadap dihadapan Notaris, yang untuk selanjutnya akan disebut penulis menyebut Notaris tersebut sebagai korban kedua (korban ke-II).

⁶ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia. Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Peran Notaris adalah memberikan jaminan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang melakukan perbuatan hukum dalam lapangan hukum perdata melalui akta autentik yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris. Peran notaris ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris pada bagian Menimbang huruf b yang berbunyi:

“bahwa untuk menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum, dibutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat otentik mengenai perbuatan, perjanjian, penetapan dan peristiwa hukum yang dibuat di hadapan atau oleh pejabat yang berwenang⁷.”

Ketika korban ke-I mengetahui bahwa akta autentik (bukti tertulis) yang dimilikinya palsu, maka dengan segera korban ke-I melakukan upaya penyelesaian dengan melapor kepada aparat hukum (polisi), untuk selanjutnya polisi dalam hal ini bertindak sebagai penyidik untuk melakukan penyelidikan berdasarkan Surat Perintah Penyidikan No. SP.Sidik/218/XI/2020/Satreskrim, tertanggal 03 (Tiga) NOPEMBER 2020 (Dua ribu Dua puluh), melaksanakan pemanggilan terhadap pihak-pihak yang tertulis dalam akta autentik palsu tersebut. Disebutkan bahwa polisi dengan segera memanggil korban ke-II (Notaris), untuk dimintai keterangan atau klarifikasi, apakah benar akta yang diterbitkan adalah aktanya, dan apakah akta tersebut telah sesuai dengan ketentuan dalam membuat akta autentik yaitu yang tertuang dan atau sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris yaitu dalam Pasal 38 yang berbunyi:

- (1) Setiap Akta terdiri atas :
 - a. awal Akta atau kepala Akta ;
 - b. badan Akta; dan
 - c. akhir atau penutup Akta.
- (2) Awal Akta atau kepala Akta memuat :
 - a. judul Akta;
 - b. nomor Akta;
 - c. jam, hari, tanggal, bulan dan tahun; dan
 - d. nama lengkap dan tempat kedudukan Notaris.
- (3) Badan Akta memuat :
 - a. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, kewarganegaraan, pekerjaan, jabatan, kedudukan, tempat tinggal para penghadap dan/atau orang yang mereka wakili;
 - b. keterangan mengenai kedudukan bertindak penghadap;

⁷ Menimbang Huruf b, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

- c. isi Akta yang merupakan kehendak dan keinginan dari pihak yang berkepentingan; dan
 - d. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, serta pekerjaan, jabatan, kedudukan, dan tempat tinggal dari tiap-tiap saksi pengenal.
- (4) Akhir atau penutup Akta memuat :
- a. uraian tentang pembacaan Akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf m atau Pasal 16 ayat (7);
 - b. uraian tentang penandatanganan dan tempat penandatanganan atau penerjemahan Akta jika ada;
 - c. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, jabatan, kedudukan, dan tempat tinggal dari tiap-tiap saksi Akta; dan
 - d. uraian tentang tidak adanya perubahan yang terjadi dalam pembuatan Akta atau uraian tentang adanya perubahan yang dapat berupa penambahan, pencoretan, atau penggantian serta jumlah perubahannya.

Kemudian dalam proses klarifikasi dilanjutkan, apakah Notaris mengenal penghadap, seperti yang telah ditetapkan dalam Pasal 39 UUJN yang berbunyi :

- (1) Penghadap harus memenuhi syarat sebagai berikut :
 - a. paling rendah berumur 18 (delapan belas) tahun atau telah menikah; dan
 - b. cakap melakukan perbuatan hukum.
- (2) Penghadap harus dikenal oleh Notaris atau diperkenalkan kepadanya oleh 2 (dua) orang saksi pengenal yang berumur paling rendah 18 (delapan belas) tahun atau telah menikah dan cakap melakukan perbuatan hukum atau diperkenalkan oleh 2 (dua) penghadap lainnya.
- (3) Pengenal sebagai mana dimaksud pada ayat (2) dinyatakan secara tegas dalam Akta.

Dalam kesaksiannya sesuai dengan amanah jabatannya, disini Notaris (korban ke-II), sama sekali tidak merasa menerbitkan akta autentik yang dimaksud dan tidak mengenal penghadap tersebut. Dimana sebelumnya polisi sebagai penyidik juga telah melakukan penyelidikan dan memanggil serta meminta keterangan dari pihak ke-III tersebut, demikian berdasarkan Surat Panggilan No. SP.Pgl/381/XI/2020-/Reskrim, yang ditandatangani oleh Kepala Kepolisian Resor Kota Malang Kota, tertanggal 03 (Tiga) NOPEMBER 2020 (Dua ribu Dua puluh). Dengan mendalami semua keterangan atau klarifikasi dari pihak-pihak maka Kemudian polisi mengambil tindakan hukum dengan menahan pihak ke-III yang selanjutnya ditetapkan sebagai tersangka.

Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Yang Namanya Digunakan Dalam Akte Palsu

Berdasarkan amanah undang-undang, Notaris merupakan wakil negara dalam urusan perdata⁸. Yang mana melalui akta autentik yang dibuatnya akan memberikan jaminan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang melakukan perbuatan hukum dalam lapangan hukum perdata (hukum yang mengatur interaksi antar individu dalam masyarakat). Sedangkan hukum publik atau hukum pidana adalah hukum yang mengatur interaksi antara masyarakat (Warga Negara) dengan Negara. Berkaitan dengan Notaris, baik sebagai pejabat maupun sebagai individu warga negara, maka berdasarkan Pasal 28 huruf I ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen ke-IV, berbunyi:

“Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan Hak Asasi Manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”.

Menurut Pasal tersebut diatas, bahwa perlindungan hukum bagi Notaris adalah sebagai berikut:

“Perlindungan hukum bagi Notaris adalah upaya progresif dari negara melalui pemerintah untuk memberikan pengakuan dan perlindungan, baik secara preventif maupun represif, terhadap harkat dan martabat Notaris secara adil, baik sebagai pemegang jabatan (pejabat umum) maupun sebagai individu warga negara, dengan cara menjaga, memelihara, merawat dan menyelamatkan marwah jabatan Notaris serta hak-hak kodrati individu notaris dari kesewenang-wenangan, pelanggaran, pelecehan, maupun tindakan pengingkaran lainnya, termasuk menyeimbangkan hak dan kewajiban asasi, melalui substansi hukum yang berkeadilan dan berkepastian, dengan didukung oleh struktur dan budaya hukum yang berintegritas, kesemuanya dalam kerangka negara hukum Pancasila demi tercapainya tujuan keadilan social (keadilan yang melahirkan kemanfaatan social)⁹.

Bahwa perlindungan hukum terhadap Notaris dilakukan oleh perangkat hukum. Perangkat hukum yang berkaitan dengan jabatan notaris adalah Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN)¹⁰.

Seperti yang tertuang dalam Pasal 66 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 2 Tahun 2014, mengenai Hak Ingkar Notaris, kenyataan dalam prakteknya kewajiban ingkar yang merupakan instrument yang sangat penting sering kali tidak dilakukan oleh Notaris pada saat mereka dipanggil penyidik maupun dalam persidangan. Hal ini mengakibatkan terjadinya kebingungan dikalangan Notaris. Pemanggilan Notaris oleh penyidik tidak lagi perlu ijin Majelis Pengawas Daerah (MPD) akan tetapi bisa langsung terhadap Notaris itu sendiri. Berkaitan dengan kasusnya Notaris harus menceritakan hal yang sebenarnya terkait akta

⁸ Bachrudin, dkk, 2019, *Hukum Kenotariatan Membangun Sistem Kenotariatan Indonesia Berkeadilan*, Bandung: Refika Aditama, Hlm.12.

⁹ *Ibid*, Hlm.73.

¹⁰ Bachrudin, *loc.cit*.

tersebut untuk kepentingan proses pidana, jadi harus mengesampingkan hak ingkarnya. Mengesampingkan hak ingkar yang dimaksud adalah berdasarkan perintah Undang-Undang.

Tanggungjawab Pelaku Yang Memalsukan Akte Atas Nama Notaris

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bahwa penerbitan Akta Autentik yang dipalsukan berdasarkan Laporan Polisi Nomor: LP/151/II/2020/JATIM/RESTA MALANG KOTA, tertanggal 25 (Dua puluh Lima) Pebruari 2020 (Dua ribu Dua puluh), dapat memenuhi unsur pidana seperti yang tertuang dalam Pasal 263 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)¹¹, yaitu :

- (1) Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan suatu hak, perikatan atau pembebasan hutang atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.
- (2) Diancam dengan pidana yang sama, barang siapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan seolah-olah sejati, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.

Pasal 264 KUHP¹², sebagai pasal pemberat yaitu :

- (1) Pemalsuan surat diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun, jika dilakukan terhadap yaitu, akta-akta otentik,
- (2) Diancam dengan pidana yang sama barang siapa dengan sengaja memakai surat tersebut dalam ayat pertama, yang isinya tidak sejati atau yang dipalsukan seolah-olah benar dan tidak palsu, jika pemalsuan surat itu dapat menimbulkan kerugian.

Bahwa dengan terbitnya Akta Autentik palsu yang dibuat oleh tersangka dan dengan sengaja, dengan maksud untuk menguntungkan dirinya, korban ke-II (Notaris), setidaknya harus memenuhi 2 (dua) kali pemanggilan dari pihak kepolisian yaitu pemanggilan pertama, dalam proses penyelidikannya Notaris memberikan klarifikasi atau keterangan, pemanggilan kedua, status korban ke-II dapat meningkat yaitu sebagai Saksi. Biasanya pemanggilan tergantung juga atas kebutuhan pihak kepolisian sebagai penyidik dalam melengkapi Berita Acara Perkara (BAP). Untuk selanjutnya dari BAP tersebut dikumpulkan menjadi berkas perkara yang kemudian akan dilimpahkan ke Kejaksaan (apabila berkas perkara sudah P-21, maka status tersangka adalah meningkat menjadi terdakwa), untuk diproses selanjutnya dalam persidangan dan mendapatkan keputusan hukum atau penyelesaian hukum. Sudah sangat jelas bahwa disini selain pihak korban ke-I dirugikan secara materiil, pihak korban ke-II (Notaris) juga dirugikan. Kerugian moril maupun materiil.

¹¹ Moeljatno, 2016, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)*, Jakarta: Bumi Aksara, Hlm. 96.

¹² *Ibid.*

Menurut pendapat dan analisis penulis mengenai Kasus Hukum berdasarkan Surat Panggilan No. SP.Pgl/381/XI/2020/Reskrim, yang ditandatangani oleh Kepala Kepolisian Resor Kota Malang Kota, tertanggal 03 (Tiga) Nopember 2020 (Dua ribu Dua puluh), bahwa atas dasar Pasal 263 dan Pasal 264 KUHP, maka keterangan saksi (Korban ke-II), surat (akta autentik yang dipalsukan), keterangan tersangka, terdapatlah fakta hukum bahwa benar terdakwa dengan sengaja memalsukan surat, yang pada akhirnya menimbulkan kerugian bagi pihak lain (Korban Ke-I dan Korban ke-II) dan surat yang dipalsukan adalah akta autentik.

Ancaman pidana sesuai dengan Pasal 263 KUHP adalah enam tahun penjara dan Pasal 264 KUHP adalah delapan tahun penjara. Akan tetapi pada prakteknya bahwa ancaman pidana terhadap seorang terdakwa tidak sepenuhnya dapat dilakukan. Aparat penegak hukum seperti Jaksa, akan memberikan pertimbangan berdasarkan asas Kemanusiaan dan Keadilan, yaitu menuntut hukuman dibawah ancaman Pasal dikarenakan dengan alasan bahwa orang yang belum pernah dihukum, dalam melakukan tindak pidana maka penuntutan tidak maksimal sesuai dengan ancaman pasal.

KESIMPULAN

Dari pembahasan yang telah diuraikan diatas, maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa Perlindungan hukum terhadap Notaris yang namanya digunakan dalam akte palsu, adalah sebatas memberikan keterangan atau klarifikasi kepada penyidik dalam proses penyelidikannya, dengan berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris mengenai standar dan aturan dalam pembuatan Akta Autentik. Notaris bertindak atau berstatus sebagai saksi dan korban harus tetap memberikan keterangan yang sebenar-benarnya dalam proses persidangan berdasarkan perintah Undang-Undang. Disini Notaris sebagai pemangku jabatan yang telah diberikan oleh pemerintah kepadanya bertindak dan bersikap sama seperti individu (masyarakat) pada umumnya dalam memberikan kesaksian dalam proses penyelidikan. Bedanya adalah bahwa antara Notaris dan masyarakat umum dalam memberikan kesaksian yaitu, Notaris mengetahui dan menguasai UUJN sebagai dasar memberi kesaksiannya dan tetap berpegang dengan Kode Etik Jabatan, sedangkan masyarakat umum dalam memberikan kesaksian berdasarkan hal-hal umum saja yang ia ketahui. Dalam faktanya bahwa dalam kasus hukum berdasarkan Surat Panggilan No. SP.Pgl/381/XI/2020/Reskrim, yang ditandatangani oleh Kepala Kepolisian Resor Kota Malang Kota, tertanggal 03 (Tiga) Nopember 2020 (Dua ribu Dua puluh), terjadi Inkonsistensi Norma, yaitu ketidaksesuaian aturan yang ada dengan norma

yang berlaku atau dengan kata lain norma tidak konsisten dengan fakta yang ada. Dimana Notaris tidak dapat menggunakan hak ingkarnya dalam proses penyelidikan maupun dalam persidangan, yaitu mengesampingkan hak ingkarnya karena perintah Undang-Undang.

Sedangkan tanggungjawab pelaku yang memalsukan akte atas nama Notaris adalah dengan menggunakan Pasal 263 KUHP, yaitu mengenai pemalsuan surat dengan ancaman enam tahun penjara dan Pasal 264 KUHP sebagai pasal pemberat karena yang dipalsukan adalah Akta Autentik. Dimana pada dasarnya penuntutan tidak bisa maksimal sesuai ancaman Pasal dikarenakan adanya asas kemanusiaan dan keadilan dengan pertimbangan bahwa pelaku juga belum pernah melakukan tindak pidana.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bachrudin, dkk, 2019, *Hukum Kenotariatan Membangun Sistem Kenotariatan Indonesia Berkeadilan*, Bandung: Refika Aditama.

Moeljatno, 2016, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)*, Jakarta: Bumi Aksara.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia. Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

**TINDAK PIDANA PENIPUAN DAN PENGGELAPAN
DI NOTARIS DEVI CHRISNAWATI S.H DI SURABAYA**

Sandi Maheswara

Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No. 193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax. 0341-552249
E-mail: sandi.maheswara@yahoo.co.id

ABSTRAK

Notaris di dalam melaksanakan tugasnya ini diikat oleh peraturan perundang-undangan, untuk melaksanakan tugas, kewajiban, kewenangan, larangan, serta yang lain. Sehingga yang dicoba seseorang notaris berdasarkan yuridis dalam kaitannya dengan kepentingan penegakkan hukum. Dalam prakteknya terdapat oknum menyalahgunakan kewenangan di dalam notaris untuk melakukan penipuan, serta penggelapan. Seseorang notaris wanita di Surabaya dijebloskan ke sel tahanan Polda Jatim sehabis terbukti melaksanakan penipuan serta penggelapan terhadap kliennya. Notaris yang melanggar hukum dalam melakukan jabatannya baik disengaja ataupun sebab kelalaian saat ini tidak dapat tenang lagi Pihak yang merasa dirugikan bisa membuat pengaduan ke pihak Majelis Pengawas Notaris serta Kepolisian Perumusan Permasalahan Tindak Pidana Penipuan dan penggelapan di Notaris Devi Chrisnawati di Surabaya. Metode penelitian ialah pendekatan yang digunakan dalam riset ini merupakan pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis merupakan pendekatan dengan memandang suatu realitas hukum di dalam penduduk. Kesimpulan Terdapat hak-hak warga yang turut di rugikan apabila Oknum Notaris tidak melaksanakan tugasnya berlandaskan dengan norma hukum yang ada tuntutan kepada notaris dalam melaksanakan tugasnya dengan profesional, jika kedudukan yang dikerjakannya tidak boleh menyalahgunakan wewenang notaris di tentukan selaku pihak yang menjalankan ketentuan di dalam perundangan-undangan.

Kata Kunci: Tindak Pidana, Penipuan dan Penggelapan.

PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat(3) Undang- undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa, Indonesia merupakan negara hukum. Negara hukum adalah negara yang berdasarkan atas hukum serta keadilan untuk warganya. Sehingga di dalam kewenangan serta alat- alat perlengkapan negara serta diatur oleh hukum. Hukum yang berkembang ialah hukum yang bersifat dinamis, artinya hukum wajib bisa terus berjalan di dalam perkembangan penduduk. seseorang untuk melakukan kejahatan atau penyimpangan yang di lakukan sehingga bisa merugikan orang lain. Di masa modern menimbulkan kebutuhan di dalam publik semakin meningkat. Tentang ini tentu sanggup sebagai salah satu keinginan seseorang untuk melakukan kejahatan sehingga menimbulkan sanksi pidana. Demi memenuhi kebutuhan ekonomi banyak orang menghalalkan segala trik. Kehidupan warga serta ikut andil dalam menimbulkan berbagai berbagai kejahatan yakni dengan melakukan penipuan, penggelapan untuk memperkaya dan memenuhi kebutuhan diri sendiri. Dalam melakukan kegiatannya, seorang penipu hanya perlu meyakinkan korbannya buat mempercayai dirinya sehingga kejahatannya timbul

Jabatan notaris memiliki 2 karakteristik serta sifat ialah ketidak memihakkan kepada seorang dalam membagikan dorongan kepada para kliennya. Terdapat sesuatu kepercayaan kalau kedua karakteristik tersebut menempel pada serta identik dengan sikap seseorang notaris. Di sini penulis meringkas kalau di dalam pasal ini didukung oleh lafal sumpah/ janji yang dikutip dalam syarat Pasal 4 ayat 2 Undang- Undang No 30 tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris berisi sumpah/ janji seseorang notaris maksudnya melaksanakan tugas bersumber pada peraturan perundang- undangan yang terdapat. Kewajiban notaris di terapkan serta dilaksanakan, sifat yang wajib terdapat pada notaris supaya bisa melakukan tugasnya dengan bersumber pada jabatannya dengan sempurna. Notaris di dalam tugasnya tidak boleh melanggar peraturan perundang- undangan, kesusilaan, serta ketertiban umum.¹

Di sini penulis menjelaskan kalau Notaris dalam membagikan pelayanan kepada warga sepatutnya bersumber pada pada ketentuan hukum yang berlaku. Karena Notaris di dalam melaksanakan tugas jabatannya tidaklah buat kepentingan individu, melainkan pula buat kepentingan warga, memiliki kewajiban buat menjamin kebenaran dari akta- akta yang dibuatnya. Oleh sebab itu tiap Notaris dituntut buat jujur, tidak berpihak, adil serta transparan dalam pembuatan sesuatu akta supaya menjamin kepastian hukum seluruh pihak yang terpaut langsung dalam pembuatan suatu akta autentik. Dalam melakukan tugas jabatannya seseorang Notaris wajib berpegang kepada kode etik jabatan. Notaris yang tidak jujur melaksanakan tindak pidana hendak lenyap serta tidak lagi menemukan keyakinan dari warga. Buat para Notaris di dalam melaksanakan tugas kewenangannya bagaikan pejabat umum mempunyai karakteristik utama, ialah perannya yang tidak memihak kepada orang lain, Notaris selaku pejabat umum didalam melaksanakan gunanya membagikan pelayanan kepada warga menyangkut antara lain di dalam melaksanakan tugas. Bukan pihak dari yang berkepentingan wajib netral tidak memihak kepada salah satu dari mereka, seseorang Notaris tercermin dari kejujuran serta kemampuan yang dipunyai dan didukung ole pengetahuan, pengalaman serta mempunyai keahlian yang besar dan mempunyai karakter moral yang baik. Namun di dalam realitasnya masih terdapat Notaris yang melaksanakan pelanggaran hukum semacam pelanggaran hukum pidana penggelapan serta penipuan, Semacam contoh permasalahan yang di Internet di membawa ini.

Di sini penulis membaca berita di Internet SURABAYAPAGI. COM, Surabaya Kamis 23 Juli 2020 Seseorang notaris wanita di Surabaya dijebloskan ke sel tahanan Polda Jatim sehabis terbukti melaksanakan penipuan serta penggelapan terhadap kliennya. Tidak

¹ Putri A. R, 2011, *Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Indikator Tugas-Tugas Jabatan Notaris yang Berimplikasi Perbuatan Pidana*, Jakarta: Sofmedia, Hlm. 5.

tanggung- tanggung, dari aksi penipuan serta penggelapan yang dilakukan terdakwa total kerugian menggapai Rp 65 miliar. Merupakan Devi Chrisnawati(53) notaris yang tinggal di Darmo Permai Selatan 10/ 40, Kecamatan Dukuh Pakis, Surabaya. Atas perbuatannya, terdakwa saat ini wajib mendekam di sel Polda jatim. Devi ditangkap petugas Ditreskrimum Polda Jatim di suatu kantor notaris di Jalur Pahlawan Surabaya. Dirreskrimum Polda Jatim Kombes Pitra Ratulangi berkata terdakwa ditangkap sehabis timnya menerima beberapa laporan. Pitra menyebut total terdapat 15 laporan dari sebagian korban lewat polsek, Polres sampai Polda Jatim. Awal mulanya kita bisa laporan dari salah satu korban bernama samaran P pada Januari kemudian. Setelah itu kita selidiki, serta kian banyak korban yang melapor dengan terdakwa yang sama, ungkap Dirreskrimum Polda Jatim Kombes Pol Pitra Andrias Ratulangi, Kamis (23/ 7/ 2020). Dikala ini telah terdapat 15 laporan yang kita terima. Kerugiannya bila ditotal menggapai Rp 65 Miliar.²

Sehabis sertifikat rumah korban bergeser ke tangannya, setelah itu oleh terdakwa diagunkan ataupun dijaminkan ke bank. Sehabis dananya cair, langsung dibawa kabur serta tidak dipulangkan ke pemilik rumah. Dari pengungkapan permasalahan ini, polisi menyita beberapa benda fakta, antara lain sebagian cek, giro, pesan perjanjian serta novel rekening. Sampai saat ini, Pitra menyebut grupnya masih melaksanakan penyelidikan permasalahan ini. Tetapi, Pitra mengaku sedikit kesusahan sebab pelaku sulit diajak komunikasi serta enggan mengaku." Sedangkan pelaku ini sendiri melaksanakan aksinya. Nah soal uangnya dipakai apa, kami pula kesusahan ambil penjelasan dari yang bersangkutan. Sebabnya banyak, serta kerap menyangkal persoalan penyidik. Tetapi kami duga duit itu buat hal- hal di luar," lanjut Pitra. ³

Kami mengimbau warga senantiasa berjaga- jaga, jangan gampang yakin. Jangan memandang penampilannya, jangan tergiur janji serta iming- iming," pungkas Pitra. Atas perbuatannya, terdakwa dijerat dengan pasal 372 serta 378 KUHP tentang penipuan serta penggelapan dengan ancaman hukuman minimum 4 tahun penjara.⁴

Seorang notaris yang tidak mendengarkan syarat perundang- undangan yang sudah ada. Di ayo penulis membaca kasus berita masih dalam tahap Proses di kepolisian belum ke majelis hukum serta menganalisa untuk peraturan perundang- undangan yang ada dengan memandang aspek hukum pidananya. Notaris pula dituntut buat mempunyai kejujuran

² <http://surabayapagi.com/read/notaris-devi-chrisnawati-ditahan-tipu-rp-65-m>, diakses Kamis tanggal 5 NOVEMBER 2020 Pukul 14:26 WIB.

³ *Ibid*, diakses Kamis tanggal 5 NOVEMBER 2020 Pukul 14:26 WIB.

⁴ *Ibid*, diakses Kamis tanggal 5 NOVEMBER 2020 Pukul 14:26 WIB.

dalam melakukan tugasnya. sangat utama tidak hendak mengabaikan wewenang yang ada dan melekat pada jabatannya, sehingga di dalam melakukan tugasnya dapat melindungi wibawa bagaikan seorang pejabat umum. Notaris memberikan pelayanan yang sesuai dengan syarat yang berlaku dan tidak mengacaukan nama baik..

Dalam penelitian ini mengangkat rumusan masalah yaitu Bagaimana Tindak Pidana penipuan dan penggelapan di Notaris Devi Chrisnawati S.H di Surabaya?

Metode Penelitian pendekatan yang digunakan dalam riset ini merupakan pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis merupakan pendekatan dengan memandang suatu realitas hukum di dalam penduduk. Pendekatan sosiologi hukum ialah pendekatan yang digunakan buat memandang tindak pidana penipuan dan penggelapan dalam interaksi sosial di dalam penduduk, serta berperan selaku penunjang buat mengenali serta menciptakan penemuan bahan non hukum untuk keperluan riset ataupun penyusunan hukum.⁵ Data yang digunakan dalam penelitian, Data Primer ialah data yang diperoleh langsung dari membaca berita di Internet SURABAYAPAGI.COM, Surabaya Kamis 23 Juli 2020 Seseorang notaris wanita di Surabaya dijebloskan ke sel tahanan Polda Jatim sehabis terbukti melaksanakan penipuan serta penggelapan terhadap kliennya, peneliti menganalisa tindak pidana penipuan dan penggelapan yang dilakukan oleh Notaris Devi Chrisnawati S.H di Surabaya. Data Sekunder ialah data yang diperoleh peneliti dari studi kepustakaan yang berupa teori, pendapat baik dari buku, perundang-undangan yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. dan sumber-sumber lainnya yang terkait dengan permasalahan dari penulisan ini. Di dalam riset yang aku teliti ialah Tindak Pidana Penipuan dan Penggelapan di Notaris Devi Chrisnawati S.H di Surabaya.

PEMBAHASAN

Tindak Pidana Penipuan dan Penggelapan di Notaris Devi Chrisnawati S.H di Surabaya. Disini penulis akan menganalisa aspek hukum pidana berita yang dilakukan oleh pelaku penggelapan dan penipuan Notaris Devi Chrisnawati S.H yaitu : Pasal 372 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tentang Penggelapan “Barang siapa dengan sengaja dan melawan hukum memiliki suatu benda yang seluruhnya atau sebagian milik

⁵ Zainudin Ali, 2014, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm. 105.

orang lain, yang ada dalam kekuasaannya bukan karena kejahatan, diancam karena penggelapan dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Rp. 900,-.

PASAL 378 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana(KUHP) Tentang PENIPUAN yang mengatur sebagai berikut : Barang siapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, dengan memakai nama palsu atau martabat palsu, dengan tipu muslihat, ataupun rangkaian kebohongan, menggerakkan orang lain untuk menyerahkan barang sesuatu kepadanya, atau supaya memberi hutang maupun menghapuskan piutang diancam karena penipuan dengan pidana penjara paling lama empat tahun.

Sanksi pidana yang dijatuhkan kepada Notaris dalam melaksanakan tugas serta kewenangannya bisa ditarik ataupun terdiri atas sesuatu tindak pidana yang berkaitan dengan aspek- aspek semacam:

- a. Kepastian hari, tanggal, bulan, tahun serta jam penghadap;
- b. Pihak (siapa- orang) yang menghadap notaris;
- c. Tanda tangan yang menghadap;
- d. Tiruan akta tidak cocok dengan minuta;
- e. Tiruan akta terdapat, tanpa dibuat minuta akta; dan
- f. Minuta akta tidak ditandatangani secara lengkap, tetapi minuta akta dikeluarkan.⁶

Uraian di atas merupakan ketentuan sanksi untuk notaris dalam melaksanakan tugasnya tidak melakukan kewenangann, melanggar ketentuan yang ada di atas hingga bakal di kenakan tindak pidana yang bersumber pada peraturan perundang-undangan yang terdapat. tindak pidana di dalam kitab Undang- undang Hukum Pidana tidak ada uraian mengenai apa sesungguhnya yang diartikan dengan (*strafbaar feit*) itu sendiri. Umumnya tindak pidana di artikan dengan delik. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia tercantum selaku berikut: Delik merupakan perbuatan yang bisa dikenakan hukuman yang berlaku sebab ialah pelanggaran terhadap undang- undang tindak pidana.⁷ Penulis menjelaskan bahwa Dalam perkara pidana, sebagai contoh seorang Notaris dapat dihadapkan sebagai terdakwa, saksi dan maupun ahli. Ada beberapa kemungkinan yang dapat menjerat seorang Notaris melakukan tindak pidana dan diminta tanggungjawab pidana sebagai tersangka/terdakwa. Pemahaman hukum tidak terlepas dari tidak melanggar ketentuan

⁶ Habib Adjie. 2011, *Hukum Notaris Inonesia, Tafsir tematik terhadap UU 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*. Bandung: Refika Aditama, Hlm. 25.

⁷ Teguh Prastyo, 2012, *Hukum Pidana*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hlm. 47.

hukum, serta pemahaman hukum yang baik merupakan ketaatan hukum sebaliknya ketidak sadaran hukum yang baik merupakan ketidaktaatan itu sendiri. Pemahaman hukum dalam makna kecil merupakan apa yang dikenal orang tentang apa yang demi hukum wajib dicoba serta, tidak mesti dicoba, disini siuman dimaksud selaku jadi ketahui. Dalam makna yang lebih luas, pemahaman hukum meliputi tidak Cuma fenomena telah jadi ketahui, hendak namun pula lebih lanjut jadi telah berkemantapan hati buat mematuhi apa yang diperintahkan oleh hukum Sehingga *Statement* ketaatan hukum wajib disandingkan bagaikan karena serta akibat dari pemahaman serta ketaatan hukum.⁸

Gustaf Radbruch semacam yang dilansir oleh Theo Huijber mengenai kepastian hukum mengemukakan: Bagi Radbruch dalam penafsiran hukum bisa dibedakan 3 aspek yang ketiga- tiganya dibutuhkan buat hingga pada penafsiran hukum yang mencukupi. Aspek yang awal yakni keadilan dalam makna yang kecil. Keadilan ini berarti kesamaan hak buat seluruh orang di depan pengadilan. Aspek yang kedua yakni membagikan keadilan untuk penduduk dalam memastikan isi hukum, karena isi hukum benar cocok dengan tujuan yang hendak dicapai. Aspek yang ketiga yakni kepastian hukum ataupun legalitas itu menjamin kalau hukum bisa berperan bagaikan peraturan yang wajib ditaati.⁹

Kewajiban Notaris selaku Pejabat Umum Inti dari tugas Notaris selaku pejabat umum ialah merekam secara tertulis dan otentik hubungan ikatan hukum antara para pihak, yang secara mufakat meminta dorongan jasa- jasa Notaris.¹⁰ Penulis menjelaskan maksud di atas adalah notaris harus berupaya memahami isi akta yang direkam secara tertulis dan mengetahui bahwa identitas dan keterangan dari para pihak adalah yang sebenarnya. Notaris dapat memperoleh keterangan-keterangan tersebut dari orang-orang yang dikenalnya dan dipercayainya atau dapat melihat bukti identitas dari para pihak . tetapi apabila ternyata segala keterangan yang diberikan oleh para pihak tersebut adalah tidak benar, maka semuanya itu bukanlah tanggung jawab dari notaris, karena notaris hanya bertanggung jawab atas kebenaran formil yang telah diberikan oleh para pihak. Berdasarkan hal tersebut, maka pertanggung jawaban notaris terhadap akta yang dibuatnya harus didukung oleh suatu itikad moral yang dapat dipertanggung jawabkan. Akta otentik yang dibuat oleh Notaris

⁸ Achmad Ali, 2013, *Mengungkap Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Hlm. 298-299.

⁹ Theo Huijbers, 2007, *Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah*, Cetakan Keempat belas, Yogyakarta: Kanisius, Hlm. 163.

¹⁰ Sjaifurrachman dan Habib Adje, 2011, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta*, Bandung: Mandan Maju, Hlm. 66.

mengandung arti, bahwa akta otentik merupakan bukti yang sempurna tentang apa yang dibuat didalamnya.

Dalam prakteknya terdapat oknum menyalahgunakan kewenangan di dalam notaris buat menerapkan penipuan serta penggelapan di dalam berita aku baca Seseorang notaris wanita di Surabaya dijebloskan ke sel tahanan Polda Jatim sehabis terbukti melaksanakan penipuan serta penggelapan terhadap kliennya. Tidak tanggung- tanggung, dari aksi penipuan serta penggelapan yang dilakukan terdakwa total kerugian meraih Rp 65 miliar. Di sini telah jelas kalau terdapat Oknum notaris Devi Chrisnawati S. H di Surabaya yang melaksanakan tindak pidana penggelapan serta penipuan memiliki tujuan menyalahgunakan sertifikat korban tersebut buat memperkaya dirinya sendiri selaku jaminan di bank buat mencairkan uang.

Teori Pejabat Umum Bagi F. Meter. J Jansen seseorang pejabat merupakan orang yang dilantik buat memangku jabatan yang bersifat umum oleh pemerintah buat melaksanakan tugas negara ataupun pemerintah¹¹. Teori pertanggungjawaban hukum secara universal memberi tahu jika masing-masing orang yang melakukan perbuatan melanggar hukum tanpa terkecuali kepada pemerintah maupun suatu jabatan, harus mempertanggungjawabkan masing-masing tindakannya tersebut. karena adanya kesengajaan, kelalaian maupun tanpa kesalahan pertanggungjawaban tersebut sehabis itu terdapat sebagian bentuk pertanggungjawaban hukum antara lain berupa tanggung jawab perdata, tanggung jawab administratif, dan tanggung jawab pidana.¹²

Penulis menguraikan iktikad kalimat diatas ialah Pelanggaran terhadap Undang-Undang Jabatan Notaris bakal berakibat timbulnya akibat hukum yang harus di pertanggung jawabkan. dari. pengemban jabatan Notaris, baik itu berupa pertanggungjawaban perdata dan pertanggungjawaban administratif sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya. Tidak cuma 2 jenis pertanggungjawaban tersebut, dalam aplikasi ditemukan realitas jika Notaris yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan hukum dan Keadilan jabatannya pula dapat dikualifikasikan selaku suatu tindak pidana sehingga, tidak tidak kerap Notaris pula dapat dimintai pertanggungjawabannya secara pidana.

Penulis menguraikan jika pidana tidak terlepas dari sanksi yang hendak dijatuhkan bagaikan akibat hukum dari suatu pelanggaran. pertanggungjawaban. pidana maupun sanksi pidana terhadap Notaris, apabila terdapat Notaris yang telah teruji di Majelis hukum

¹¹ Ghansam Anand, 2014, *Karakteristik Jabatan Notaris Di Indonesia*, Sidoarjo: Zifatama Publisher, Hlm. 40.

¹² Munir Fuady, 2010, *Perbuatan Melawan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm. 147.

mempraktikkan pelanggaran pidana, sampai Notaris tersebut dapat dikenakan sanksi pidana bersumber pada Kitab Undang- Undang Hukum Pidana(KUHP) Secara universal, terdapat sebagian tindak pidana yang sering dituduhkan kepada Notaris oleh para pihak dan/ maupun sering pula dicoba oleh Notaris dalam melakukan jabatannya. Tindak Pidana tentang Penggelapan, sebagaimana yang diresmikan dalam Pasal 372 KUHP, Tindak Pidana tentang Penipuan, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 378 KUHP. Penjatuhan sanksi pidana terhadap Notaris dapat dicoba sejauh memenuhi rumusan pelanggaran terhadap Undang- Undang Jabatan Notaris, Kode Etik Notaris, dan pula harus memenuhi rumusan maupun unsur- faktor. Pasal 13 Undang- undang Jabatan Notaris(UUNJN) membenarkan jika Notaris yang telah dijatuhi hukuman pidana penjara bersumber pada putusan Majelis hukum yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan. tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (5) tahun maupun lebih, sampai Notaris yang bersangkutan dikenakan sanksi diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya oleh Menteri.

Penulis memaparkan kalau Sebaliknya dalam penipuan menggerakkan seorang oknum buat melaksanakan tindak pidana yang dijalani merupakan dengan cara-cara yang didalamnya memiliki ketidak benaran, palsu serta bertabiat membohongi melaksanakan penipuan, bila seseorang notaris menggerakkan dengan metode yang sebetulnya metode yang benar serta tidak palsu hingga tidak bisa jadi kehendak orang lain(korban) hendak jadi terbawa-bawa yang pada kesimpulannya, ia menyerahkan benda berikan hutang maupun menghapuskan piutang. Tujuan yang ingin dicapai pelaksana dalam penipuan hanya dapat jadi dicapai dengan melalui perbuatan menggerakkan dengan cara metode yang tidak benar. Pada umumnya orang yang menyerahkan benda, orang yang bagikan hutang dan orang yang menghapuskan piutang selaku korban penipuan ialah orang yang digerakkan itu sendiri. Tetapi Mengenai itu bukan menggambarkan keharusan, karena dalam rumusan Pasal 378 KUHP tidak sedikitpun menampilkan jika orang yang menyerahkan benda, bagikan hutang maupun menghapuskan piutang ialah harus orang yang digerakkan. Orang yang menyerahkan benda bagikan hutang maupun menghapuskan piutang bisa pula tidak cuma yang digerakkan, asalkan orang lain(pihak ketiga) menyerahkan benda itu atas perintah/ kehendak orang yang digerakkan. Artinya penyerahan benda itu dapat dicoba dengan perantaraan orang lain tidak cuma orang yang digerakkan, kepada siapa barang diserahkan maupun buat kepentingan siapa diberinya hutang maupun dihapusnya piutang tidak perlu harus kepada ataupun buat kepentingan orang yang mengerakkan. Penyerahan benda dapat dicoba kepada orang lain tidak cuma yang menggerakkan asalkan perantaraan ini ialah orang yang dikehendaki oleh yang menggerakkan.

Penulis menguraikan jika Seorang Notaris dapat dipidanakan apabila terdapat kasus dan. dibuktikan. secara mendalam dengan mencari sebab kesalahan maupun kesengajaan dari notaris yang menggambarkan suatu aksi tanpa dasar hukum yang harus dipertanggungjawabkan. Buat kepentingan pembuktian tersebut, sampai diperlukan uraian dari Notaris oleh penyidik disamping itu buat menghindari terjadinya kesalahan dakwaan tersebut, sampai diperlukan kehadiran Notaris dalam pengecekan pidana. Dengan kehadiran seorang Notaris dalam pengecekan di tingkatan penyidikan, sampai dengan persidangan, rasanya dapat membantu. para. penegak hukum buat meyakinkan apakah Notaris turut dan dalam tindak pidana yang dipersangkakan ataukah hanya berakibat pada akta yang dibuat yakni hanya mempunyai. kekuatan. pembuktian bagaikan akta dibawah tangan maupun jadi batal demi hukum sebagaimana ketentuan Undang- Undang Republik Indonesia No 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris Pasal 84.

Penulis memaparkan Perbuatan pidana menggambarkan perbuatan yang dilarang oleh sesuatu ketentuan hukum, apabila melaksanakan pelanggaran terhadap larangan tersebut hingga seorang notaris bisa di berikan sanksi yang berbentuk pidana tertentu. Dalam melaksanakan jabatannya selaku Notaris hingga pidana yang dimaksudkan merupakan pidana yang dicoba oleh notaris dalam kapasitas bagaikan pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik yang diamanatkan oleh Undang- Undang Republik Indonesia No 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang- Undang No 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris(UUNJN) bukan ialah individu ataupun orang dari notaris. penipuan serta pengelapan selaku permasalahan kejahatan penipuan maupun penggelapan, bila perihal itu dicoba dengan iktikad ataupun tujuan- tujuan tertentu. Notaris yang melanggar hukum dalam melakukan jabatannya baik disengaja ataupun sebab kelalaian saat ini tidak dapat tenang lagi. Pihak- pihak yang merasa dirugikan bisa membuat pengaduan ke pihak Majelis Pengawas Notaris serta Kepolisian, melaksanakan pelanggaran terhadap Undang- Undang no 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris serta peraturan perundang- undangan yang lain yang berlaku hingga Majelis Pengawas Notaris sanggup berperan tegas menggunakan sanksi, apalagi bisa membagikan saran kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia buat mencabut izin operasionalnya. Kepada Notaris yang bersangkutan tidak tertutup mungkin buat dituntut ke pengadilan, baik dalam masalah pidana. Tindak lanjut dari vonis sanksi pidana terhadap seseorang Notaris yang terbukti bersalah hingga Majelis Pengawas Notaris hendak menganjurkan kepada Menteri Hukum serta HAM buat mencabut ijin operasionalnya, apabila dijatuhi dengan hukuman penjara 5 tahun ataupun lebih sehingga

Notaris yang bersangkutan hendak diberhentikan dengan tidak hormat serta protokolnya diserahkan kepada Notaris lain yang ditunjuk menteri atas usulan Majelis Pengawasan Pusat.

Kepada perbuatan seseorang yang melakukan kesalahan yang dilanggar. Larangan tersebut diikuti ancaman dan sanksi yang berupa pidana tertentu bagi yang terbukti melanggar. maka pidana yang dijatuhkan melakukan kesalahan yaitu perbuatan yang dilakukan oleh Notaris dalam kapasitas sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta dan tidak dalam konteks individu sebagai warga negara pada umumnya.

Kepastian hukum merupakan perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Tujuan hukum menurut teori etis ini adalah semata-mata untuk mencapai keadilan dan memberikan haknya kepada setiap orang. Sedangkan tujuan hukum menurut teori utilities adalah untuk memberikan manfaat atau faedah bagi setiap orang dalam masyarakat. Pada hakikatnya, tujuan hukum ialah memberikan kebahagiaan ataupun kenikmatan besar dan bermanfaat bagi seseorang atau kelompok dalam suatu masyarakat dalam jumlah yang besar. Selain itu, ada beberapa pendapat yang mengemukakan tentang beragam tujuan hukum yang berbeda-beda dan pejabat umum yang mempunyai kewenangan eksklusif buat membuat akta otentik, notaris kerap terseret masalah pidana terkait akta yang dibuatnya. Berarti untuk para notaris menguasai apa saja resiko jerat pidana yang bisa jadi dihadapinya bersumber pada peraturan perundang- undangan.

Tiap transaksi mempunyai akibat hukum, yang lahir dengan tuntutan kepastian terhadap kaitan hukum dari orang ataupun pelaku hukum yang lain. Oleh sebab itu kehadiran profesi notaris merupakan sesuatu wujud keharusan buat menanggulangi kasus hukum, kedisiplinan, jaminan kepastian serta perlindungan hukum memerlukan perlengkapan fakta tersurat yang mempunyai sifat otentik mengenai kejadian, peristiwa, kondisi, ataupun perbuatan hukum yang dijabatani oleh jabatan notaris. Pencucian uang ialah strategi dari pelaku tindak pidana buat menyembunyikan uang hasil tindak pidananya supaya seolah-olah berasal dari aktivitas sah.¹³ Pemahaman di atas Sepanjang ini Notaris berkewajiban buat mengenal profile, latar belakang pengguna jasa setelah itu bisa memberi tahu apabila terdapat kecurigaan terhadap klien terpaut dengan transaksi keuangan mencurigakan yang

¹³ Andi Muhammad Rahmat, 2019, Indonesia Lentera Hukum, *Brawijaya University*, Vol. 6, No. 1, Hlm. 97-116.

mencolok yang berbeda dengan bukti diri sesungguhnya. namun di lapangan di temukan oknum notaris yang melaksanakan tindak pidana penipuan serta penggelapan, seakan- akan di bebani oleh pembuktian secara materiil oleh Peraturan Pemerintah Dalam Penangkalan serta Pemberantasan TPPU.

KESIMPULAN

Penulis berikan kesimpulan Dalam prakteknya, walaupun sudah jelas diatur kewajiban-kewajiban sebagai seorang notaris beserta setiap sanksi atas pelanggarannya, namun tetap ditemukan kasus-kasus mengenai pelanggaran atas kode etik notaris. Pelanggaran tersebut antara lain berupa pelanggaran kewajiban notaris dan/atau pelanggaran terhadap akta autentik yang dibuat notaris sebagai produk hukumnya. Seperti halnya dengan kasus yang ingin diteliti penulis, di mana seorang notaris memberikan dokumen pertanahan terhadap pihak ketiga yang mana hal tersebut tidak diketahui oleh pemilik hak. Tindakan tersebut merupakan suatu kelalaian yang besar yang dilakukan oleh seorang notaris serta membawa kerugian yang besar terhadap pemilik hak. seorang oknum notaris yang terdapat kasus yang saya baca itu bahwa penulis, menyimpulkan kesalahan pidana yaitu penggelapan dan penipuan yang dilakukan berupa menyerahkan uang dijamin berupa cek yang dijanjikan. untuk di kembalikan tetapi setelah jatuh tempo uang itu tidak kunjung di kembalikan dan sertifikat rumah korban beralih tangan menjadi milik dan dijaminkan ke bank setelah itu dananya cair dan di bawa kabur sertfikat tersebut tidak di kembalikan ke korban. Dampak yang besar tidak hanya secara materiil namun juga secara non-materiil. Kerugian secara materiil yakni di mana pemilik hak atas dokumen pertanahan tidak dapat mengalihkan tanah beserta bangunan yang bersangkutan. Hal tersebut karena dokumen pertanahan yang bersangkutan dikuasai oleh pihak lain yang tidak berhak. Sementara itu kerugian secara non-materiil yakni adanya kekhawatiran akan adanya pihak lain yang mengaku sudah membeli tanah dan bangunan tersebut. Dalam kasus ini notaris tidak membuat suatu produk hukum, namun tindakan memberikan dokumen pertanahan kepada pihak yang tidak berhak, tidak dapat dikatakan sebagai tindakan yang sederhana serta dampaknya sangat merugikan kepada pemilik hak. Hal ini juga membuat kepercayaan masyarakat menjadi turun terhadap jabatan notaris. kalau Perbuatan melawan hukum Notaris perbuatan ataupun aksi yang dilakukan oleh Notaris yang melanggar Undang- Undang Republik Indonesia No 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang- Undang No 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris(UUNJN), ataupun peraturan perundang- undangan di Indonesia, Notaris secara pidana dikenakan apabila Notaris terbukti melaksanakan perbuatan pidana, apabila terbentuknya

sesuatu pelanggaran pidana yang dilakukan oleh Notaris hingga Notaris tersebut bisa dikenakan sanksi pidana bersumber pada pada KUHP.

SARAN

Penulis berikan kesimpulan kalau Pertanggungjawaban pidana Notaris/ PPAT Notaris Devi Chrisnawati S. H di Surabaya dalam melaksanakan tindak pidana ketentuan Kitab Undang- undang Hukum Pidana pada Pasal 372 KUHP tetapi bisa pula ditambahi dijatuhi Pasal 374 KUHP sebab Notaris/ PPAT tersebut melaksanakan tindak pidana penggelapan dalam jabatannya sebab terdapat jalinan kerja, seseorang notaris melaksanakan tindak pidana, dalam menjatuhkan sanksi berbentuk pidana terhadap Notaris terdapat sebagian syarat yang wajib dipenuhi antara lain kalau perbuatan Notaris ialah perbuatan yang dilarang oleh Undang- Undang Hukum Pidana(KUHP) serta perbuatan tersebut wajib bersifat melawan hukum. Baik formil ataupun materiil, serta wajib terdapatnya kerugian yang ditimbulkan- dari perbuatan Notaris yang bersifat melawan Hukum tersebut. Sebaiknya Notaris/ PPAT dalam melaksanakan jabatannya menerapkan kejujuran, professional, kehati-hatian, ketelitian serta senantiasa dalam koridor hukum yang berlaku sehingga kegiatan melaksanakan perbuatan pidana bisa dihindari serta warga hendak memperhitungkan profesi PPAT menggambarkan profesi kepercayaan yang melayani kepentingan penduduk hendak senantiasa terpelihara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Ghofur Anshori, 2009, *Lembaga Kenotariatan Indonesia, Perspektif Hukum dan Etika*, Yogyakarta: UII Press.
- Achmad Ali, 2013, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, ____, Kencana Prenada Media Group.
- Ghansam Anand, 2014, *Karakteristik Jabatan Notaris Di Indonesia*, Sidoarjo: Zifatama Publisher.
- Habib Adjie. 2011, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik terhadap UU 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Bandung: Refika Aditama.
- Munir Fuady, 2010, *Perbuatan Melawan Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Putri A. R. 2011, *Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Indikator Tugas-Tugas Jabatan Notaris yang Berimplikasi Perbuatan Pidana*, Jakarta: Sofmedia.
- Teguh Prastyo, 2012, *Hukum Pidana*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Theo Huijbers, 2007, *Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah*, Cetakan Keempat belas, Yogyakarta: Kanisius.

Sjaifurrachman dan Habib Adje., 2011, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta*, Bandung: Mandar Maju.

Zainudin Ali, 2014, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.

Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.

Jurnal

Andi Muhammad Rahmat, 2019, Brawijaya University, *Indonesia Lentera Hukum*, Vol. 6 Issue 1.

Internet

<http://surabayapagi.com/read/notaris-devi-chrisnawati-ditahan-tipu-rp-65-m>, diakses Kamis tanggal 5 NOVEMBER 2010 Pukul 14:26 WIB

**KEBIJAKAN HUKUM PIDANA
SEBAGAI PENANGGULANGAN KEJAHATAN TERHADAP PEREMPUAN
(Pendekatan Pembaharuan Hukum Pidana)**

Kuswardani

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta
Jl. A Yani Tromol Pos 1, Pabelan, Kartasura, Sukoharjo, Jawa Tengah 57162,
Telp & Fax (0271)717417
Email: kus283@ums.ac.id

ABSTRAK

Kebijakan hukum pidana merupakan suatu alat untuk menanggulangi kejahatan termasuk kejahatan terhadap perempuan, meskipun ini bukan satu – satunya sarana. Makalah ini menggunakan pendekatan *normative*. Hasilnya menunjukkan bahwa menggunakan hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan bisa dengan melakukan kriminalisasi. Namun, dua pendekatan harus digunakan yaitu pendekatan kebijakan dan pendekatan nilai. Dalam pendekatan kebijakan harus mendasarkan pada prinsip legalitas, ulmimum remidium, tegas dan jelas serta prinsip keadilan. Pendekatan nilai, hukum pidana tidak bisa dilepaskan dari nilai – nilai masyarakat, yang merupakan pandangan hidup dan filosofis bangsa, yang dalam hal ini adalah Pancasila, oleh karena itu Pancasila harus menjadi referensi dalam merumuskan perbuatan terhadap perempuan yang dapat dipidana. Selain itu Pancasila juga sebagai dasar dalam merumuskan sanksi pidana kepada pelaku tanpa mengurangi hak – hak korban.

Kata Kunci: Kebijakan Hukum Pidana, Penanggulangan Kejahatan, Kejahatan Terhadap Perempuan

PENDAHULUAN

Kebijakan hukum pidana sebagai bagian dari politik criminal atau kebijakan criminal. Ada beberapa konsep tentang kebijakan criminal, diantaranya bahwa kebijakan criminal adalah ilmu tentang penanggulangan kejahatan, disamping sebagai reaksi social terhadap kejahatan.¹ Penanggulangan kejahatan itu bisa dilakukan dengan dua strategi, pertama, menggunakan kebijakan social, berarti ini penanggulangan kejahatan dengan menghilangkan hal – hal yang menjadi penyebab kejahatan. Penganggulang kejahatan yang demikian ini adalah kebijakan criminal non penal. Kedua, dengan menggunakan hukum pidana, ini berarti penegakan hukum hukum pidana. Penanggulangan demikian ini disebut kebijakan hukum pidana.²

Sebelum diskusi lebih lanjut tentang penegakan hukum pidana, perlu mengetahui lebih dahulu tentang penegakan hukum. Tahapan dari penegakan hukum ini secara umum meliputi

¹ Geradus Peter Hoefnagels, 1973, *The Other Side of Criminology*, Holand: Kluwer Deventer, Hlm. 57.

² Barda Nawawi Arief, 2017, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Kencana, Hlm. 27.

tahap pembentukan hukum yaitu tahap perumusan peraturan hukum atau tahap formulasi hukum, tahap penerapan hukum/ aplikasi ke dalam peristiwa hukum yang terjadi, dan ketiga adalah tahap pelaksanaan hukum/tahap eksekusi, atau lazim disebut dengan tahap pelaksanaan putusan. Tahap formulasi hukum oleh para pakar hukum disebut sebagai tahap penegakan hukum yang bersifat abstrak, sedangkan tahap aplikasi dan eksekusi lazim disebut sebagai tahap pengekan hukum yang konkrit. Selanjutnya hukum pidana sebagai sebuah system, yang di dalam system itu terdiri dari subsystem hukum pidana substantive /materiil, subsystem hukum pidana formil/acara pidana, dan subsystem hukum pelaksanaan pidana. Oleh karena itu, yang demikian ini adalah hukum pidana dalam arti luas yaitu sebuah *system* pemidanaan atau system hukum pidana.³ Untuk itu kajian dalam makalah ini dibatasi hanya pada hukum pidana substantive atau materiil, yang selanjutnya disebut hukum pidana saja, sehingga jika dikaitkan dengan penegakan hukum, maka yang dimaksud disini adalah penegakan hukum pidana substantive. Pertanyaan selanjutnya dalam tahap yang manakah dalam pembahasan ini, maka penulis membatasi hanya perumusan hukum (dalam arti undang – undang), yaitu substansi hukumnya.

Kejahatan (*crime*) adalah sebuah tindakan yang hukum membuat dapat dipidana.⁴ Kejahatan terhadap perempuan berarti tindakan yang ditujukan kepada perempuan, yang dapat dipidana. Resolusi Majelis Umum PBB No 38/104, 20 December 1995, menyebutnya dengan istilah kekerasan terhadap perempuan, yaitu sebuah tindakan kekerasan yang disebabkan karena gender, sehingga kekerasan ini bisa disebut sebagai kekerasan berbasis gender. Meskipun demikian, tindakan ini akan bisa dipidana, jika tindakan itu oleh hukum dinyatakan sebagai sebuah kejahatan. Ini karena adanya prinsip legalitas dalam hukum pidana, yang merupakan dasar patut dipidananya suatu perbuatan. Oleh karena itu sebagai negara hukum yang salah satu prinsipnya adalah melindungi hak asasi setiap orang, maka tanpa kecuali hak asasi perempuan pun harus dilindungi oleh negara. Pembukaan UUD 1945 menyebutkan secara eksplisit bahwa tugas dan kewajiban negara salah satunya adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.”

Pemanfaatan kebijakan hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan terhadap perempuan berarti ini merupakan upaya pembaharuan hukum pidana, yaitu melakukan

³ Barda Nawawi Arief, 2015, *Tujuan & Pedoman Pemidanaan :Perspektif Pembaharuan Hukum Pidana dan perbandingan Beberapa Negara*, Semarang: Pustaka Magister, Hlm. 4.

⁴ Bryan A Garner & Henry Campbell Black, 2004, *Black Law Dictionary*, Thomson West: ST Paul MN, Hlm. 120.

pembaharuan yang sesuai dengan nilai social - budaya dan politik masyarakat Indonesia. Upaya demikian dapat dilakukan melalui kriminalisasi, yang harus memperhatikan asas dan ukuran – ukuran yang jelas, disamping juga pendekatan pembaharuan itu sendiri. Ini agar tidak terjadi overkriminalisasi. Oleh karena itu dalam makalah ini penulis mencoba akan membahas bagaimana kebijakan hukum pidana yang dapat menanggulangi kejahatan terhadap perempuan dalam upaya pembaharuan hukum pidana ?

Makalah ini merupakan penelitian hukum yang bersifat *normative*, sehingga penulis dalam menjawab rumusan permasalahan itu dengan teknis kajian pustaka, yang sumber datanya adalah data sekunder berupa dokumen hukum, jurnal dan referensi yang relevan. Pembahasan dengan menggunakan prinsip – prinsip hukum pidana sebagai saran penanggulangan kejahatan khususnya terhadap perempuan.

PEMBAHASAN

Pendekatan Kebijakan dalam Pembaharuan Hukum Pidana sebagai Sarana Penanggulangan Kejahatan terhadap Perempuan

Penggunaan hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan ini berarti ada upaya kriminalisasi terhadap perbuatan – perbuatan tertentu yang ditujukan kepada perempuan menjadi suatu perbuatan yang dapat dipidana. Hal ini berarti adanya pembaharuan hukum pidana, Muladi mengatakan bahwa pembaharuan bisa dilakukan melalui berbagai cara antara lain (1) melalui amndemen pasal atau pembaharuan secara evolusioner; (2) secara semi global yaitu pengaturan tindak pidana khusus di luar KUHP; (3) dengan cara kompromi yaitudengan memasukkan satu bab dalam KUHP; (4) secara sinkronisasi vertical karena adanya judicial review oleh Mahkamah Konstitusi.⁵ Dalam pembaharuan dengan cara apapun harus mempertimbangkan dua pendekatan yaitu pendekatan kebijakan dan nilai.⁶

Pendekatan kebijakan, pendekatan ini melihat masalah utama pembaharuan hukum pidana terkait dengan kriminalisasi, yang ini berarti pada masalah penentuan perbuatan. Hukum pidana terkait erat dengan moral, ini sebagaimana pernyataan H.L.A. Hart bahwa hukum tidak terpisah dengan moral, terutama hukum pidana yang berbasis pada moral sebagai dorongan untuk berperilaku baik.⁷ Woljciech Cebulak seorang Profesor di Minot State University, Nort Dakota, Negara Bagian Utara Amerika, menyatakan bahwa hukum pidana (baik *substantive* maupun *procedural*/acara pidana) berakar pada moral, maka hukum

⁵ Muladi & Diah Sulistyani, 2016, *Kompleksitas Perkembangan Tindak Pidana dan Kebijakan Kriminal*, Bandung: Alumni, Hlm. 88.

⁶ Barda Nawawi Arief, 2017, *Op. Cit.*, Hlm. 30.

⁷ Hamish Stewart, 1999, *Legality and Morality in H.L.A. Hart's Theory of Criminal Law*, *SMU Law Review*, Vol 52, No. 1, Hlm 201 – 228.

pidana dan moral mempunyai hubungan yang fundamental.⁸Oleh karena hukum pidana itu berkait dengan moral, maka dalam tahap formulasi hukum pidana ini bisa dalam bentuk *norm affirming legislation* yaitu undang – undang yang hanya menegaskan norma yang ada dalam masyarakat melalui legislasi. Ada pula *norm progressing legislation* yaitu undang – undang yang merupakan perkembangan norma yang ada dalam masyarakat, yang berarti norma sebelumnya belum ada tetapi kemudian oleh negara ditetapkan sebagai norma dalam legislasinya. Ini seperti undang – undang pajak.⁹

Kejahatan terhadap perempuan sebagai kejahatan moral, ini seperti kejahatan terhadap hak reproduksi perempuan, karena kejahatan ini sebagai kejahatan yang bisa menimbulkan kerugian nir materiil terhadap perempuan yaitu aib atau rasa malu, dan aib ini bisa meluas (keluarga & masyarakat).¹⁰ bahkan PBB menyatakan bahwa kejahatan terhadap perempuan (termasuk anak perempuan), tidak hanya merupakan pelanggaran hak asasi manusia (perempuan), akan tetapi merupakan penghinaan moral terhadap mereka dan “tanda malu” di semua masyarakat.¹¹ Oleh karena itu, jika negara merumuskan perbuatan itu sebagai perbuatan yang dilarang / kejahatan maka negara hanya *norm affirming legislation*. Namun demikian dalam perumusannya sebagai sebuah kebijakan harus memperhatikan prinsip – prinsip dalam hukum pidana agar benar – benar hukum pidana dapat sebagai upaya penanggulangan kejahatan terhadap perempuan dan dapat mencegah perempuan tidak menjadi korban. Adapun prinsip – prinsip itu adalah prinsip legalitas, prinsip ultimum remidium, prinsip tegas dan jelas serta prinsip keadilan.

Prinsip legalitas, prinsip ini tidak hanya merupakan dasar fundamental dalam pembentukan hukum pidana, namun juga merupakan norma dasar dalam UUD Negara RI 1945, karena dalam prinsip itu terkandung prinsip non – derogable rights (artinya bahwa hak yang tidak dapat dikurangi), termasuk hak perempuan karena hak perempuan merupakan hak asasi manusia pula. Pernyataan ini sebagaimana dalam Pasal 28I UUD Negara RI 1945 yang menyatakan “ hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.” Ini menunjukkan bahwa prinsip legalitas bermakna hukum pidana itu berlaku untuk masa yang

⁸ Woljciech Cebulak, 1996, 09, 01, Morality in Criminal Law and Criminal Procedure: Principle, Doctrine, and Court Cases, *Journal of Police and Criminal Psychology*, Vol. 11, No. 2, Hlm. 34 – 37.

⁹ Gerardus Peter Hoefnagels, 1973, *Op. Cit.*, Hlm. 83.

¹⁰ Kuswardani, et all, 2019, September, Hak Reproduksi Perempuan dan Hukum Pidana, *Halu Oleo Law Review*, Vol. 2 No. 2, Hlm. 212 – 235.

¹¹ Antonio Gutierrez (Sekretaris Jenderal PBB), 2018, 11, 25, *Violence against Women a “mark of shame” on our Societies, Says UN Chief on World Day*, Accessed Nov 30th, 2020, UN News : <https://news.un.org/en/story/2018/11/1026511>.

akan datang, atau dengan kata lain tidak dapat berlaku surut (*lex pravea*). Selain itu prinsip ini secara umum mengandung makna bahwa hanya hukum tertulis yang hanya boleh mengatakan suatu perbuatan itu adalah suatu kejahatan atau pelanggaran, sehingga sumber hukum pidana, adalah hukum pidana tertulis (*lex scripta*). Prinsip ini untuk menjamin adanya kepastian hukum dan bertujuan untuk melindungi hak – hak individu agar tidak menjadi sasaran kesewenang – wenangan dari penguasa. Oleh karena itu ketegasan dalam rumusan perbuatan – perbuatan terhadap perempuan yang dianggap sebagai suatu kejahatan sangat diperlukan sebagai konsekwensi dari asas legalitas.

Prinsip *Ultimum remidium*, atau *Ultima Ratio* atau *the Last Resort*, kebalikan dari asas *primum remidium*. Prinsip *Ultimum remidium* bahwa hukum pidana merupakan upaya terakhir dalam hal penegakan hukum. Penerapan prinsip ini dalam tahap legislasi focus utamanya dengan pertanyaan perlukah kriminalisasi terhadap perbuatan itu? Berdasarkan prinsip ini, maka dalam melakukan kriminalisasi terhadap suatu perbuatan harus berorientasi pada tujuan dari hukum pidana. Adapun tujuan dari hukum pidana itu melindungi hak individu, dan hak masyarakat, sehingga dengan penggunaan hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan ini tidak justru menjadi sebaliknya yaitu tindakan negara yang melanggar hak – hak individu (perempuan) atau hak masyarakat. Prinsip *ultimum remidium* ini menurut Topo Santosa tidak hanya pada proses legislasi, melainkan sampai pada tahap penegakan hukum yang konkrit, bahwa perlu adanya usaha persuasive yaitu seperti upaya melakukan proses mediasi atau perdamaian atau upaya yang lain.¹²

Meskipun demikian, prinsip *ultimum remidium* bukan sebagai kendala atau penghalang untuk menanggulangi kejahatan terhadap perempuan bagi negara melalui kebijakannya. Resolusi Majelis Umum PBB A/C.3/65/L.6 pada Kongres ke – 12 dalam Pernyataannya angka 6, yang pada prinsipnya bahwa mendesak negara - negara untuk meningkatkan upaya untuk mencegah, menuntut dan menghukum kekerasan terhadap perempuan (*to urge States to enhance efforts to prevent, prosecute and punish violence against women*). Angka 7 Resolusi ini menyatakan bahwa perlunya mengadopsi undang – undang dan kebijakan yang tepat untuk mencegah viktimisasi, termasuk reviktimisasi, dan untuk memberikan perlindungan dan bantuan kepada korban (*the importance of adopting appropriate legislation and policies to prevent victimization, including revictimization, and to provide protection and assistance to victims*).¹³ Berdasarkan

¹² Topo Santosa, 2020, *Hukum Pidana: Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Pers, Hlm. 125 – 127.

¹³ Secretariat of United Nation, (2010, 10, 06), *Twelfth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice*, Accessed Nov, 30th, 2020, <https://digitallibrary.un.org/record/691194>.

teori penal paternalistic bahwa suatu tindakan yang sah bagi negara adalah membatasi atau bahkan mengurangi kebebasan individu untuk kebbaikannya sendiri dalam rangka melindungi hak – haknya, dalam sebuah aturan yaitu aturan hukum pidana.¹⁴

Prinsip tegas dan jelas; prinsip ini berkaitan dengan prinsip legalitas, yaitu *lex certa* bahwa undang – undang pidana harus dirumuskan secara terperinci, dan jelas hukumannya baik dalam bentuk dan beratnya. Peter Westen berpendapat bahwa hukum pidana yang bersifat ambigu, tidak jelas tidak berlaku, dan tidak dibenarkan untuk menafsirkan undang – undang pidana secara luas. Penafsiran yang luas ini menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga hukum pidana hanya ditafsirkan secara sempit terhadap perbuatan yang dilindungi oleh konstitusi.¹⁵ Prinsip ini dan juga prinsip – prinsip sebelumnya yang sudah dijelaskan pada paragraph di atas bertujuan untuk mewujudkan keadilan dalam hukum pidana.

Prinsip keadilan, Rawls mengatakan bahwa Justice as fairness, terhadap hal ini ada dua prinsip dasar pertama setiap orang mempunyai hak yang dan kebebasan yang sama, sama dalam arti setara, kedua, bahwa ketidaksetaraan ekonomi dan sosial harus diatur sehingga memberikan manfaat bagi semua orang, dan akses yang terbuka dalam semua posisi bagi semua orang.¹⁶ Prinsip pertama sebagai dasar yang tidak boleh dikurangi, meskipun oleh negara, karena ini adalah hak asasi manusia, perbedaan dalam prinsip pertama tidak boleh, sehingga negara harus memenuhi, melindungi dan menjamin kebebasan dan hak tersebut baik atas jenis kelamin atau atas dasar yang lain (suku, agama warna kulit). Prinsip kedua berkenaan dengan keadilan di bidang ekonomi, dalam hal prinsip kedua ini ada kebolehan untuk berda atau tidak setara. Namun ketidaksetaraan disini harus diatur oleh peraturan yang sah, ini terjadi karena adanya profesionalisme, perbedaan tanggungjawab & otoritas. Tujuan hukum pidana sebagaimana dijelaskan pada paragraph sebelumnya (melindungi hak individu & masyarakat), maka prinsip keadilan yang pertama tidak bisa diabaikan, sehingga orientasi dari tujuan hukum pidana harus bertumpu pada perbuatan dan pelaku (*daad – dader – strafrecht*). Ini tentu juga harus memperhatikan hak – hak korban pula.

Pendekatan Nilai Kebijakan Hukum Pidana dalam Upaya Pembaharuan Hukum Pidana

¹⁴ Douglas Husak, “Penal Paternalism”, dalam Christian Coons and Macihael Weber (ed), 2013, *Paternalism Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, Hlm. 40.

¹⁵ Peter Westen, May, 2007, Two Rules of Legality ion Criminal Law, *Law and Philosophy Journal*, Vol. 26, No. 3, Hlm. 229 – 305.

¹⁶ John Rawls, 2011, *Teori Keadilan : Dasar – dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, Penerjemah Uzair Fauzan & Heru Prasetyo, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Hlm 72.

Pendekatan nilai dalam pembaharuan yang dimaksud adalah peninjauan dan penilaian kembali nilai – nilai socio politik, sosio filosofis dan sosio kultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan *normative substantive* hukum pidana yang dicita – citakan.¹⁷ Berarti dalam pembaharuan hukum pidana ini mempromosikan nilai – nilai dasar kehidupan bangsa, nilai – nilai ini untuk Bangsa Indonesia telah ada sejak 17 Agustus 1945 di Pembukaan UUD 1945, yang menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia berdasar (1) Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) Kemanusiaan yang adil dan beradab; (3) Persatuan Indonesia; (4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; (5) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kelima hal ini menurut sejarah pada 1 Juni 1945 oleh Ir Soekarno disebut sebagai Pancasila, dan rumusan resminya ada di Pembukaan UUD 1945 tersebut. Tahun 1966 melalui Ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966, menyatakan bahwa sumber dari segala sumber hukum itu adalah Pancasila, maksudnya bahwa Pancasila sebagai pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum, yang sakaligus merupakan cita-cita mora. Cita moral merupakan suasana kejiwaan dan watak dari rakyat Negara Indonesia mengenai kehidupan kemasyarakatan dan keagamaan. Cita hukum meliputi kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, perikemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan Mondial.¹⁸

Jadi dalam pembentukan hukum termasuk hukum pidana, nilai – nilai ketuhanan menjadi dasar rujukan pembentukan hukum. Nilai – nilai ketuhanan yang manifestasinya dalam ajaran agama, ini bukan berarti bahwa hukum (pidana) bersumber pada hukum agama, namun bisa juga bersumber pada itu. Werner Menski mengungkapkan bahwa sumber hukum resmi (yaitu hukum negara) bisa bersumber pada hukum agama dan hukum kebiasaan yang saling berdialektika.¹⁹ Oleh karena itu jika nilai – nilai ketuhanan yang menjiwai nilai kemanusiaan (sila kedua) menjadi rujukan dalam menentukan suatu perbuatan itu sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Ini bukan suatu hal yang bertentangan dengan sumber dari segala sumber hukum. Oleh karena itu dari sisi perbuatan, maka perbuatan yang dirumuskan adalah perbuatan yang bertentangan dengan nilai kemanusiaan yang bersumber pada nilai ketuhanan. Perbuatan demikian perbuatan yang melanggar hak – hak manusia sebagai perempuan harus dianggap sebagai kejahatan, dan ini sebagai perbuatan yang bertentangan

¹⁷ Barda Nawawi Arief, 2017, *Op. Cit.*, Hlm. 50.

¹⁸ Republik Indonesia, *Ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR – GR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang – Undangan RI*, Accessed December 1st, 2020, <https://luk.staff.ugm.ac.id.atu.TAP-XX-MPRS-66>

¹⁹ Werner Menski, 2012, *Perbandingan Hukum dalam Konteks Global: Sistem Eropa, Asia dan Afrika*, Penerjemah M. Khozim, Bandung: Nusa Media, Hlm 165.

dengan nilai yang hidup dalam masyarakat. Bentuk konkrit nilai yang hidup dalam masyarakat adalah hukum adat, yang mendapatkan pengakuan secara konstitusional dalam UUD Negara RI 1945. Selain itu bahwa hukum adat ini memiliki nilai – nilai transcendental yang bersumber pada Ketuhanan Yang Maha Esa (Sila pertama), sehingga pengakomodasian hukum adat dalam pembentukan hukum (pidana) merupakan suatu hal yang utama dan harus dilakukan oleh legislative,²⁰ ini berarti di dalamnya mengandung ajaran atau pesan moral. Oleh karena itu jika hukum pidana ini sebagai *norm affirming legislation*, maka sebenarnya bukan suatu hal berlebihan jika perbuatan penghinaan moral perempuan itu dirumuskan sebagai suatu kejahatan.

Selain perumusan perbuatan yang harus berdasarkan pada nilai kemanusiaan yang bersumber pada nilai ketuhanan, perumusan sanksi pidana juga harus berlandaskan pada hal tersebut. Hal demikian ini harus merujuk pada tujuan penjatuhan pidana, bahwa pidana yang dijatuhkan kepada pelaku harus adil – proporsional dan rasional. Prinsip penjatuhan hukuman demikian disebut dengan *principle of just desert*.²¹ Atau dalam teori pembedaan merupakan teori gabungan bahwa dalam penjatuhan pidana selain untuk mencegah terjadinya kejahatan, merehabilitasi pelaku agar tidak mengulangi perbuatannya serta melindungi korban dari kerugian yang terjadi. Jadi dalam penjatuhan pidana orientasinya pada kedua belah pihak korban – pelaku. Jadi nilai kemanusiaan harus mendasari pemberian pidana. Dalam hal kejahatan terhadap perempuan, hak – hak atau kepentingan perempuan harus menjadi dasar pertimbangan. Ini seperti misalnya karena adanya perdamaian antara pelaku dan korban, dan korban menerima perdamaian itu. Hal ini menjadi pertimbangan, karena keharmonisan dalam kehidupan social merupakan nilai – nilai masyarakat Indonesia, yang dijunjung tinggi, bahkan jika terjadi suatu konflik, maka masyarakat akan menemukan caranya sendiri dengan cara damai dan saling memaafkan. Ini untuk tetap menjaga keharmonisan dalam rangka mewujudkan kerukunan di dalam masyarakat.²² Perdamaian dan saling mema'afkan ini pernah pula menjadi pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan dalam perkara KDRT – kekerasan fisik di Putusan No 19/Pid.Sus/2019/PN Sim²³, meskipun demikian hakim tetap menjatuhkan pidana, hanya pidananya sangat ringan yaitu pidana penjara selama 22 hari. Hukum pidana yang berdasar pada prinsip legalitas dan

²⁰ Kuswardani et all, 2018, Juni, Spiritual Values Of Customary Law (Study Of Court Judgment), *Jurnal Jurisprudence*, Vol. 8, No. 1, Hlm. 18 – 27.

²¹ David A. Starkweather, 1992, The Retributive Theory of Just desert and Victim Participation in Plea Bargaining, *Indiana Law Journal*, Vol. 67, No. 3, Hlm. 853 – 878.

²² Sabrina O Sihombing, 2014, December, The Indonesian Values Scale: An Empirical Assessment of the Short - Form Scale, *Jurnal Makara Hubs-Asia*, Vol. 12, No. 2, Hlm. 97 – 108.

²³ Mahkamah Agung RI, *Direktori Putusan PN Simalungun No. 19/Pid.Sus/2019/PN Sim*,

substansinya tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, mengingat ia sebagai sumber hukum Bangsa Indonesia, maka nilai kemanusiaan yaitu kepentingan korban dan pelaku menjadi referensi pula dalam merumuskan pidana, sehingga permafian harus dirumuskan sebagai alasan penghapus kesalahan dalam ketentuan tertulis, sesuai dengan prinsip legalitas.

KESIMPULAN

Kejahatan terhadap perempuan itu merupakan sebuah pelanggaran hak asasi manusia perempuan dan erat kaitannya dengan moral, karena kejahatan ini bisa membuat kerugian nir materiil berupa aib korban, keluarga dan masyarakat. Oleh karena itu penanggulangan kejahatan terhadap perempuan dengan kebijakan hukum pidana harus dimulai dengan merumuskan perbuatan yang dapat dipidana agar sesuai dengan prinsip fundamental dalam hukum pidana. Selain itu rumusan pidana kepada pelaku harus lebih beorientasi pada kepentingan korban, mengingan tujuan pemidanaan adalah *Just desert* yang proporsional dan rasional.

SARAN

Kejahatan terhadap perempuan sudah mengalami perkembangan, sehingga perumusan kejahatan ini perlu peninjauan kembali, terutama rumusan yang ada dalam KUHP. Flesibilitas dalam merumuskan sanksi pidana juga perlu dengan pertimbangan kepentingan korban dan pelaku.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Barda Nawawi Arief, 2015, *Tujuan & Pedoman Pemidanaan: Perspektif Pembaharuan Hukum Pidana dan perbandingan Beberapa Negara*, Semarang: Pustaka Magister.
-, 2017, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Kencana.
- Bryan A Garner & Henry Campbell Black, 2004, *Black Law Dictionary*, ST Paul MN: Thomson West.
- Douglas Husak, 2013, *Penal Paternalisme*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Geradus Peter Hoefnagels, 1973, *The Other Side of Criminology*, Holand: Kluwer Deventer.
- John Rawls, 2011, *Teori Keadilan: Dasar – Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, Penerjemah Uzair Fauzan & Heru Prasetyo, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Muladi & Diah Sulistyani, 2016, *Kompleksitas Perkembangan Tindak Pidana dan Kebijakan Kriminal*, Bandung: Alumni.

Topo Santosa, 2020, *Hukum Pidana: Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Pers.

Werner Menski, 2012, *Perbandingan Hukum dalam Konteks Global: Sistem Eropa, Asia dan Afrika*, Penerjemah M. Khozim, Bandung: Nusa Media.

Peraturan perundang – Undangan

Republik Indonesia, Ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR – GR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang – Undangan RI.

Jurnal

David A. Starkweather, (1992), The Retributive Theory of Just desert”and Victim Participation in Plea Bargaining, *Indiana Law Journal*, Vol. 67, No. 3.

Hamish Stewart, (199), Legality and Morality in H.L.A. Hart’s Theory of Criminal Law, *SMU Law Review*, Vol 52, No. 1.

Kuswardani et all, (2018, Juni), Jurisprudence, Spiritual Values Of Customary Law (Study Of Court Judgment), *Jurnal Jurisprudence*, Vol 8, No. 1.

....., (2019, September), Hak Reproduksi Perempuan dan Hukum Pidana, *HOLREVIEW (Halu Oleo Law Review)*, Vol. 2, No. 2.

Peter Westen, (May, 2007), Two Rules of Legality ion Criminal Law, *Law and Philosophy Journal*, Vol 26, No 3.

Woljciech Cebulak, (1996, 09, 01), Morality in Criminal Law and Criminal Procedure: Principle, Doctrine, and Court Cases, *Journal of Police and Criminal Psychology*, Vol. 11, No. 2.

Internet

Antonio Gutters (Sekretaris Jenderal PBB), (2018, 11, 25), *Violence against Women a “mark of shame” on our Societies, Says UN Chief on World Day*, Accessed Nov 30th, 2020, UN News : <https://news.un.org/en/story/2018/11/1026511>.

Secretariat of United Nation, (2010, 10, 06), *Twelfth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice*, Accessed Nov, 30th, 2020, <https://digitallibrary.un.org/record/691194>

**SANKSI HUKUM PELANGGARAN KODE ETIK NOTARIS
TERHADAP PERILAKU DAN PELAKSANAAN JABATAN NOTARIS
(Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya
Nomor 142/Pdt.G/2019/Pn Plk)**

Peris Sulianto, Pretty Oktavina, Fitria Dewi Navisa

Fakultas Hukum, Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No.193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax: 0341-552249
E-mail : navisa@unisma.ac.id

ABSTRAK

Sanksi hukum pelanggaran kode etik Notaris terhadap perilaku dan pelaksanaan jabatan Notaris dilatarbelakangi oleh kasus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penggugat Agustri Paruna, SH., selaku Notaris bertempat tinggal di jalan Ahmad Yani Nomer 52 A Palangka Raya, Kalimantan Tengah. Perundang-undangan di Indonesia telah mengatur sanksi hukum bagi Notaris yang melanggar kode etik. Ketentuan tersebut diatur dalam Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia yang disahkan di Banten tanggal 29-30 Mei 2015. Penelitian menggunakan penelitian hukum yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual dan kasus. Pengumpulan bahan hukum melalui metode studi literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sanksi hukum kode etik Notaris berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya tanggal 16 September 2019 Nomor 142/Pdt.G/2019/PN Plk., oleh Majelis Tingkat Pertama menetapkan bahwa Notaris yang melanggar kode etik diberhentikan tidak hormat selama 3 bulan dan dibebankan membayar biaya perkara Rp. 3.790.000,-.

Kata Kunci: Notaris, Sanksi Hukum, Kode Etik.

LATAR BELAKANG

“Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.¹ Hukum adalah peraturan yang berupa norma dan sanksi yang dibuat dengan tujuan untuk mengatur tingkah laku manusia, sedangkan norma hukum adalah sistem aturan yang diciptakan oleh lembaga kenegaraan yang ditunjuk melalui mekanisme tertentu. Sedangkan, Menurut Satjipto Rahardjo bahwa norma hukum adalah sarana yang digunakan oleh masyarakat untuk mengarahkan tingkah laku anggota masyarakat pada saat mereka berhubungan antara yang satu dengan yang lainnya.

Tiap manusia memiliki sifat, watak dan kehendak yang berbeda. Namun, manusia sebagai makhluk sosial selalu mengadakan hubungan dengan manusia lain untuk memperoleh kepentingan hidupnya di dalam masyarakat. Melalui hubungan tersebut akan timbul beberapa faktor di antaranya yaitu kepentingan perorangan dan kepentingan golongan yang dapat menimbulkan pertikaian serta dapat memberikan manfaat dengan menambah pengetahuan dan informasi lainnya. Adanya perbedaan tersebut, maka manusia membutuhkan aturan dalam kehidupannya.

¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Kehidupan masyarakat di Indonesia tidak terlepas dari perbuatan hukum yang memerlukan kepastian hukum dalam bentuk perjanjian-perjanjian yang disahkan oleh Negara Republik Indonesia. Notaris sebagai Pejabat Umum yang berwenang dalam pembuatan akta autentik memerlukan tingkat kejelian dalam pembuatan perjanjian-perjanjian hukum tersebut.

Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan kewenangan lain yang diberikan undang-undang (norma yuridis). Pemberian wewenang itu bertujuan untuk menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum kepada masyarakat (klien).² Notaris adalah suatu profesi, karena itu terhadapnya perlu diberikan aturan etika profesi dalam bentuk kode etik profesi, selain itu diberikan tempat bernaung atau mengatur profesinya dalam suatu organisasi profesi notaris yang disebut dengan Ikatan Notaris Indonesia (INI).³

Kode etik Notaris adalah kaidah moral yang ditentukan oleh INI berdasarkan keputusan Kongres dan/atau yang ditentukan oleh dan diatur peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hal itu dan yang berlaku bagi serta wajib ditaati oleh setiap dan semua anggota INI dan semua orang yang menjalankan tugas jabatan sebagai Notaris. Kode etik notaris yang berlaku sekarang adalah berdasarkan Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia yang disahkan di Banten tanggal 29-30 Mei 2015.⁴

Notaris yang melanggar kode etik Notaris, akan dikenakan sanksi sesuai dengan Pasal 6 kode etik Notaris yang berupa:⁵

- a. Teguran;
- b. Peringatan;
- c. Pemberhentian sementara dari keanggotaan Perkumpulan;
- d. Pemberhentian dengan hormat dari keanggotaan Perkumpulan;
- e. Pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan Perkumpulan.

Kasus yang terkait salah satunya yaitu pelanggaran kode etik Notaris yang dilakukan oleh Agustri Paruna, S.H., selaku Notaris yang berkediaman di jalan Ahmad Yani Nomer 52 A kota Palangka Raya. Berdasarkan Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 142/Pdt.G/2019/PN Plk., Pengadilan Negeri Palangka Raya yang mengadili perkara perdata.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris merupakan produk

² Putri Ayub. 2011, *Indikator Tugas-tugas Jabatan Notaris*. Medan: Softmedia, Hlm. 15.

³ Abdul Wahid. 2017, *Penegakan Kode Etik Profesi Notaris*. Tangerang Selatan: Nirmana Media, Hlm. 142.

⁴ Rudi Indrajaya. 2020, *Notaris dan PPAT Suatu Pengantar*. Bandung: Refika Aditama. Hlm. 77.

⁵ *Ibid.* Hlm. 81.

legislatif yang menunjukkan bahwa pembaruan hukum dilakukan oleh negara, khususnya mengatur Notaris yang berkaitan dengan kepentingan pemenuhan hak-hak masyarakat dan dunia hukum. Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya.⁶

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis tertarik untuk menuliskannya dalam jurnal yang berjudul “Sanksi Hukum Pelanggaran Kode Etik Notaris Terhadap Perilaku dan Pelaksanaan Jabatan Notaris (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya Nomor 142/Pdt.G/2019/Pn Plk)”

Berdasarkan uraian dari latar belakang, maka rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah: Bagaimana sanksi hukum pelanggaran kode etik notaris terhadap perilaku dan pelaksanaan jabatan Notaris? Adapun tujuan dari penelitian yaitu untuk mengetahui sanksi hukum pelanggaran kode etik Notaris terhadap perilaku dan pelaksanaan jabatan Notaris.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka, dalam hal ini khususnya adalah mengenai sanksi hukum pelanggaran kode etik Notaris terhadap perilaku dan pelaksanaan jabatan Notaris. Sedangkan metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan kasus (*Case Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Kemudian, teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pengolahan bahan hukum yang diperoleh dari kepustakaan dan pendapat para ahli hukum di bidangnya.

PEMBAHASAN

Sanksi Hukum Pelanggaran Kode Etik Notaris Terhadap Perilaku dan Pelaksanaan Jabatan Notaris (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya Nomor 142/Pdt.G/2019/Pn Plk)

Sebelum penulis membahas mengenai sanksi hukum pelanggaran kode etik Notaris terhadap perilaku dan pelaksanaan jabatan Notaris, maka penulis terlebih dahulu menuliskan identitas Para Terdakwa dan menguraikan ringkasan kasus tersebut sebagai berikut.

⁶ Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Berdasarkan Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 142/Pdt.G/2019/PN Plk., Pengadilan Negeri Palangka Raya yang mengadili perkara perdata pada tingkat pertama menjatuhkan putusan sebagai berikut:⁷

1. Agustri Paruna, SH., bertempat tinggal di jalan Ahmad Yani Nomer 52 A Palangka Raya, Kalimantan Tengah, dalam hal ini memberikan kuasa kepada Akhmad Ruzeli, S.H., Advokat beralamat di Jalan Mayjend Sutoyo S, Komplek Murai Nomor 18, RT 8, Kota Banjarmasin berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 12 Oktober 2019, selanjutnya disebut sebagai Penggugat;
2. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia berkedudukan di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang berkedudukan di jalan Jalan H.R. Rasuna Said, Kav 6-7, Jakarta Selatan dalam hal ini memberikan kuasa kepada Cahyo Rahadian Muzhar, Daulat Pandapotan Silitonga, Hendra Andy Satya Gurning, Amien Fajar Ocham, Daniel Duardo Noorwijonarko, Karyadi, Harry Gunawan, Fitra Kadarina, Dharmawan Hendarto, Prihantoro Kurniawan, Irma Violin, dan Arif Maharfatoni, Para Pegawai Negeri Sipil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, beralamat di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jalan H.R. Rasuna Said, Kav 6-7, Jakarta Selatan berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 30 Agustus 2019, selanjutnya disebut sebagai Tergugat I;
3. Majelis Pengawas Pusat Notaris Republik Inonesia berkedudukan di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang berkedudukan di jalan H.R Rasuna Said Kav 6-7, Jakarta Selatan, yang diwakili oleh Dr. Bambang Rantam Sariwanto, S.H., M.M. selaku Ketua Majelis Pengawas Pusat Notaris RI, dalam hal ini memberikan kuasa kepada Dewi Panawiningsih, S.H., Nunung Sumyati, S.H., Agustina Dayaleluni, S.H., M.H., Sri Maryati, S.H., M.H., Elvina Acarawaty, S.H., Biandari Ratih Hanggarwati, S.H., dan Nindya Indah Harista, S.H., Para Pengurus Pengawas Pusat Notaris RI, beralamat di Jalan H.R Rasuna Said Kav 6-7, Jakarta Selatan, berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor UM.MPPN.10.19-146 tanggal 14 Oktober 2019, selanjutnya disebut sebagai Tergugat II;
4. Majelis Pengawas Wilayah Notaris Provinsi Kalimantan Tengah, berkedudukan di Jalan G. Obos Nomor 10, Kota Palangka Raya, Provinsi Kalimantan Tengah, yang diwakili oleh Cahyani Suryandari, S.H., M.H. selaku Sekretaris Majelis Pengawas Wilayah Notaris Provinsi Kalimantan Tengah, selanjutnya disebut sebagai Tergugat III;

⁷ Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 142/Pdt.G/2019/ PN Plk. <https://putusan.mahkamahagung.go.id/putusan/pdf>. Diakses pada tanggal 01 November 2020.

5. Majelis Pengawas Daerah Notaris Palangkaraya, berkedudukan di Jalan G. Obos Nomor 10, Kota Palangka Raya, Provinsi Kalimantan Tengah, yang diwakili oleh Julius Inggrit Parlindungan Situngkir, S.H. selaku Ketua Majelis Pengawas Daerah Notaris Palangka Raya selanjutnya disebut sebagai Turut Tergugat;

Berdasarkan surat gugatan tanggal 12 September 2019 yang diterima dan didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Negeri Palangka Raya pada tanggal 16 September 2019 dalam Register Nomor 142/Pdt.G/2019/PN Plk., penggugat telah mengajukan gugatan sebagai berikut :

- 1) Penggugat semula adalah selaku NOTARIS dan selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang wilayah kerjanya di Kota Palangka Raya Provinsi Kalimantan Tengah.

Selaku NOTARIS berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor : C-160.HT.03.01-Th.1999 tanggal 12 Januari 1999 (bukti P – 1) dan selaku PPAT berdasarkan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 31/XI/2000 tanggal 6 Oktober 2000 (bukti P – 2);

- 2) Tahun 2016 AGUSTRI PARUNA, SH., selaku PPAT oleh Jaksa Penuntut Umum Kejaksaan Negeri Palangka Raya telah diajukan ke muka persidangan Pengadilan Negeri Palangka Raya dengan dakwaan:

“Secara bersama-sama (turut serta) melakukan perbuatan pidana sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam pasal 266 ayat (1) jo. Pasal 55 ayat (1) KUHP”

Berdasarkan Surat Dakwaan tanggal 19 Januari 2016 halaman 8 alenia terakhir baris 7-10 (bukti P-3) dan isi putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya No.69/Pid.B/2016/PN.Plk., tanggal 19 April 2016, halaman 10 baris 33-34 (bukti P-4) AGUSTRI PARUNA (Penggugat) selaku PPAT menyatakan :

“Bahwa perbuatan terdakwa AGUSTRI PARUNA, SH. Selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) bersama-sama dengan Adinata Tupel, SH bin Tupel Anton, sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam pasal 266 ayat (1) jo. Pasal 55 ayat 1 KUHP”

- 3) Berdasarkan Laporan Pelanggaran Kode Etik Notaris pada bulan Maret 2015 Turut Tergugat telah membentuk Majelis Pemeriksa Daerah dan melakukan pemeriksaan terhadap Penggugat;

Turut Tergugat menerbitkan hasil pemeriksaan sebagaimana tertuang dalam Surat No.27/BAP/MPDN Kota Palangka Raya/IV/2015 tanggal 27 Maret 2015 dan Nomor : 29/BAP/MPDN Kota Palangka Raya/IV/2015 tanggal 30 Maret 2015, yang berisi Rekomendasi agar terhadap Penggugat dikenakan sanksi berupa “Teguran Tertulis”, yang selanjutnya disampaikan kepada Tergugat III pada bulan Maret 2015;

- 4) Terhadap hasil pemeriksaan Turut Tergugat oleh Tergugat III tanpa terlebih dulu memanggil dan meminta keterangan/tanggapan Penggugat, pada tanggal 11 Mei 2015 Tergugat III telah menerbitkan Keputusan Nomor: M.015 MPWN.PROV. KALTENG 01.11 TAHUN 2015 yang pada pokoknya berisi :
 - a) Menghukum Agustri Paruna, SH., Notaris di kota Palangka Raya dengan sanksi pemberhentian sementara 3 (tiga) bulan dari Jabatannya;
 - b) Mengusulkan kepada Majelis Pengawas Pusat Notaris (Tergugat II) untuk Agustri Paruna, SH., Notaris Kota Palangka Raya berupa Pemberhentian Sementara 3 (tiga) bulan.
- 5) Perbuatan Tergugat III yang tidak pernah memanggil dan meminta keterangan Penggugat terlebih dulu dalam mengambil keputusan tanggal 11 Mei 2015 merupakan pelanggaran terhadap hak-hak Penggugat sebagaimana diharuskan oleh ketentuan pasal 73 ayat (1) huruf b dan pasal 74 ayat (2) Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 tahun 2004, yang pada pokoknya menyatakan:
 - a) Majelis Pengawas Wilayah berwenang memanggil Notaris Terlapor untuk dilakukan pemeriksaan atas laporan. (Pasal 73 ayat 1 huruf b);
 - b) Notaris berhak membela diri dalam sidang pemeriksaan Majelis Pengawas Wilayah (Pasal 74 ayat 2);

Perbuatan Tergugat III menerbitkan putusan tanggal 11 Mei 2015 tersebut melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 26 ayat (4) PERATURAN MENTERI HUKUM DAN HAM REPUBLIK INDONESIA Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 yang menyatakan “Putusan (Majelis Pemeriksa Wilayah) diucapkan dalam jangka waktu paling lambat 30 hari kalender sejak berkas diterima”, karena secara yuridis dan faktual berkas telah diterima oleh Tergugat III dari Turut Tergugat pada akhir bulan Maret 2015;
- 6) Putusan Tergugat III tanggal 11 Mei 2015 tersebut tidak pernah disampaikan kepada Penggugat selaku pihak bersangkutan. Pada bulan Oktober 2015 berdasarkan informasi lisan yang Penggugat terima dan atas inisiatif sendiri Salinan Putusan tanggal 11 Mei 2015 tersebut Penggugat dapatkan dari Tergugat III. Perbuatan Tergugat III telah melanggar ketentuan pasal 75 huruf a Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang mewajibkan Tergugat III menyampaikan putusannya kepada Penggugat (Notaris bersangkutan) dan ketentuan pasal 27 ayat (5) PERATURAN

MENTERI HUKUM DAN HAM REPUBLIK INDONESIA Nomor No.M.02.PR.08.10 Tahun 2004 yang menyatakan “Salinan putusan Majelis Pemeriksa Wilayah disampaikan antara lain kepada Terlapor (Notaris bersangkutan) paling lambat 30 hari kalender terhitung sejak putusan diucapkan”;

- 7) Bahwa terhadap Keputusan Tergugat III tanggal 11 Mei 2015 Nomor : M.015 MPWN.Prov.KALTENG 01.11 Tahun 2015 yang Penggugat terima bulan Oktober 2015 tersebut, maka Penggugat melalui Kuasa Hukum dari Kantor Hukum “Sembilan delapan & Rekan” telah menyatakan banding sekaligus menyampaikan Memori Banding melalui Surat Nomor : 009/SK/SD&R/XI.15 tanggal 27 Nopember 2015, yang secara sah diterima Tergugat II pada tanggal 30 Nopember 2015 dan kemudian baru pada tanggal 22 Juni 2017 Banding tersebut di Register oleh Tergugat II dengan Nomor Perkara: 06/Reg Banding/MPPN/VI/2017;
- 8) Pernyataan Banding dan Memori Banding Penggugat *vide* Surat Nomor : 009/SK/SD&R/XI.15 tanggal 27 Nopember 2015 yang diterima Tergugat II tanggal 30 Nopember 2015 tersebut, secara yuridis adalah daluwarsa dan tidak sah karena tidak memenuhi ketentuan pasal 33 ayat (3) PERATURAN MENTERI HUKUM DAN HAM REPUBLIK INDONESIA Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa upaya banding hanya dapat dilakukan paling lambat 7 hari sejak putusan diterima senyatanya putusan Tergugat III tanggal 11 Mei 2015 Nomor M.015 MPWN.Prov.KALTENG 01.11 Tahun 2015 yang dinyatakan banding tersebut diterima /diambil Penggugat pada bulan Oktober 2015. Maka sebagai konsekuensi hukumnya seharusnya Banding Penggugat dimaksud dinyatakan tidak dapat diterima oleh Tergugat II;

Putusan Banding Register Nomor Perkara 06/Reg-Banding/MPPN/VI/2017 tanggal 22 Juni 2017 dimaksud Tergugat II telah membuat keputusan yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada tanggal 21 Desember 2012 yang putusannya sebagai berikut :

1. Menolak permohonan banding Pembanding dahulu Terlapor untuk seluruhnya;
2. Membatalkan putusan Majelis Pemeriksa Wilayah Notaris Provinsi Kalimantan Tengah Nomor M.015.MPWN.Prov.Kalteng.01.11 tahun 2015 tanggal 11 Mei 2015;
3. Mengusulkan kepada Menteri Hukum dan HAM untuk memberhentikan dengan tidak hormat Pembanding/Terlapor Agustri Paruna, SH., Notaris Kota Palangka Raya karena dinyatakan telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana turut serta menempatkan keterangan palsu dalam surat autentik dengan

dijatuhi pidana penjara selama 3 (tiga) bulan berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya Nomor : 69/Pid.B/2016/PN.PIk tanggal 19 April 2016;

4. Memerintahkan Majelis Pengawas Daerah Notaris kota Palangka Raya, untuk melakukan proses serah terima protokol Notaris yang berada dalam penguasaan Notaris Agustri Paruna, SH., kepada Notaris pemegang protokol yang ditunjuk.

Putusan Majelis Pengawas Pusat Notaris Nomor 18/B/MPPN/XII/ 2017, tanggal 21 Desember 2017, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Tergugat I) menerbitkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-1.AH.02.04 Tahun 2018, tanggal 22 Januari 2018, tentang Pemberhentian Dengan Tidak Hormat Dari Jabatan Notaris Dan Penunjukan Pemegang Protokol Notaris, yang berbunyi :

1. Memberhentikan dengan tidak hormat kepada Agustri Paruna, SH., dari Jabatannya sebagai Notaris di Kota Palangka Raya yang beralamat di Jalan Dr. Murjani Nomor 49 Pahandut Kota Palangka Raya terhitung mulai tanggal 21 Januari 2018;
2. Menunjuk Yulia Agustina, SH., Notaris Kota Palangka Raya sebagai pemegang protokol Notaris dari Agustri Paruna, SH., dan Protokol Notaris lain tersimpan pada kantor Notaris Agustri Paruna, SH., Notaris di kota Palangka Raya tersebut;
3. Melakukan serah terima Protokol Notaris dari Agustri Paruna, SH., Notaris di Kota Palangka Raya kepada Yulia Agustina, SH., Mkn., Notaris Kota Palangka Raya dihadapan Majelis Pengawas Daerah Notaris Kota Palangka Raya dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal Surat Keputusan ini ditetapkan;

Putusan Majelis Pengawas Pusat Notaris Nomor 18/B/MPPN/XII/2017, tanggal 21 Desember 2017, dalam amar putusannya angka 3 menyebutkan bahwa mengusulkan kepada Menteri Hukum dan HAM untuk memberhentikan dengan tidak hormat Pembanding/Terlapor Agustri Paruna, SH., Notaris Kota Palangka Raya karena dinyatakan telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana turut serta menempatkan keterangan palsu dalam surat autentik dengan dijatuhi pidana penjara selama 3 (tiga) bulan.

Berdasarkan putusan pengadilan Negeri Palangka Raya Nomor: 69/Pid.B/2016/PN.PIk tanggal 19 April 2016, hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 13 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2016, tanggal 29 Desember 2016, tentang Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif Terhadap Notaris, yang berbunyi:

“Dalam hal Notaris melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara selama 5 (lima) tahun dan telah diputus bersalah oleh Pengadilan serta memperoleh kekuatan hukum tetap, Menteri dapat menjatuhkan sanksi administratif berupa pemberhentian dengan tidak hormat”

Pasal 1 angka 2 Kode Etik Notaris disebutkan bahwa Kode Etik Notaris adalah seluruh kaidah moral yang ditentukan oleh Perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia berdasarkan keputusan Kongres Perkumpulan dan/atau yang ditentukan oleh dan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur hal itu dan yang berlaku bagi serta wajib ditaati oleh setiap dan semua anggota Perkumpulan dan semua orang yang menjalankan tugas jabatan sebagai Notaris, pers Pejabat Sementara Notaris, Notaris Pengganti dan Notaris Pengganti Khusus.

Kode etik memiliki beberapa aspek di antaranya tentang pelanggaran, kewajiban dan larangan. Pelanggaran di dalam kode etik maksudnya ialah perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh anggota Perkumpulan maupun orang lain yang memangku dan menjalankan jabatan Notaris yang melanggar ketentuan Kode Etik dan/atau disiplin organisasi.

Kewajiban adalah sikap, perilaku, perbuatan atau tindakan yang harus dilakukan anggota Perkumpulan maupun orang lain yang memangku dan menjalankan jabatan Notaris dalam rangka menjaga dan memelihara citra wibawa lembaga notariat dan menjunjung tinggi keluhuran harkat dan martabat jabatan Notaris.

Larangan adalah sikap, perilaku, perbuatan atau tindakan yang tidak boleh dilakukan oleh anggota Perkumpulan maupun orang lain memangku dan menjalankan jabatan Notaris yang dapat menurunkan citra serta wibawa lembaga notariat ataupun keluhuran harkat dan martabat jabatan Notaris.

Sanksi yang diterima oleh Notaris juga diatur dalam Undang-undang Jabatan Notaris Pasal 32 ayat (4) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris disebutkan bahwa Notaris yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) dapat dikenakan sanksi berupa:

- a. Peringatan tertulis;
- b. Pemberhentian sementara;
- c. Pemberhentian dengan hormat;
- d. Pemberhentian dengan tidak hormat.

Sedangkan Pasal 32 ayat (4) Undang-undang Nomor 2 tahun 2014 yang menjadi pijakan dikenainya sanksi bagi Notaris berbunyi:

“Notaris yang menjalankan cuti wajib menyerahkan Protokol Notaris kepada Notaris Pengganti.”⁸

Penjatuhan sanksi terhadap anggota yang melakukan pelanggaran terhadap kode etik Notaris dilakukan oleh Dewan Kehormatan yang merupakan alat perlengkapan perkumpulan yang berwenang melakukan pemeriksaan atas pelanggaran kode etik. Ikatan Notaris Indonesia (INI) bersama anggotanya melakukan pengawasan terhadap pelanggaran Notaris.

Pemeriksaan dan penjatuhan sanksi pada tingkat pertama dilaksanakan oleh Dewan Kehormatan Daerah menentukan putusannya pelanggaran kode etik serta penjatuhan sanksi terhadap pelanggarnya (Pasal 9 ayat (5)), sedangkan sanksi pemberhentian sementara (*schorsing*) atau pemecatan (*onzetting*) dari keanggotaan diputuskan dahulu dengan pengurus (Pasal 9 ayat (8)).

Pemeriksaan dan penjatuhan sanksi pada tingkat banding dilaksanakan oleh Dewan Kehormatan Wilayah (Pasal 10). Pemeriksaan dan penjatuhan sanksi pada tingkat terakhir dilaksanakan oleh Dewan Kehormatan Pusat (Pasal 11).⁹

Sanksi pemecatan sementara tertuang dalam Pasal 13. Notaris dikenakan sanksi pemecatan sementara (*schorsing*), sanksi *onzetting* maupun pemberhentian dengan tidak hormat sebagai anggota perkumpulan terhadap pelanggaran sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 13 di atas wajib diberitahukan oleh Pengurus Pusat kepada Majelis Pengawas Daerah (MPD) dan tembusannya disampaikan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.¹⁰

Pasal 3 Kode Etik Notaris menyebutkan bahwa Notaris dan orang lain yang memangku dan menjalankan jabatan Notaris wajib:¹¹

- “1. Memiliki moral, akhlak serta kepribadian yang baik;
2. Menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat jabatan Notaris;
3. Menjaga dan membela kehormatan Pekumpulan;
4. Bertindak jujur, mandiri, tidak berpihak, penuh rasa tanggungjawab, berdasarkan peraturan perundang-undangan dan isi sumpah jabatan Notaris;
5. Meningkatkan ilmu pengetahuan yang telah dimiliki tidak terbatas pada ilmu pengetahuan hukum dan kenotariatan;
6. Mengutamakan penabdian kepada kepentingan masyarakat dan Negara;
7. Memberikan jasa pembuatan akta dan jasa kenotariatan lainnya untuk masyarakat yang tidak mampu tanpa memungut honorarium;
8. Menetapkan satu kantor di tempat kedudukan dan kantor tersebut merupakan satu-satunya kantor bagi Notaris yang bersangkutan dalam melaksanakan tugas jabatan sehari-hari;

⁸ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris

⁹ *Op.cit.* Hlm. 186.

¹⁰ *Op.cit.* Hlm. 187.

¹¹ *Op.cit.* Hlm.. 140.

9. Memasang 1 (satu) buah papan nama di depan/di lingkungan kantornya dengan pilihan ukuran yaitu 100 cm x 40 cm, 150 cm x 60 cm atau 200 cm x 80 cm yang memuat:
 - a. Nama lengkap dan gelar yang sah;
 - b. Tanggal dan Nomor Surat Keputusan Pengangkatan yang terakhir sebagai Notaris
 - c. Tempat kedudukan;
 - d. Alamat kantor dan nomor telepon/fax. Dasar papan nama berwarna putih dengan huruf berwarna hitam dan tulisan di papan nama harus jelas dan mudah dibaca. Kecuali di lingkungan kantor tersebut tidak dimungkinkan untuk pemasangan papan nama dimaksud.
 - e. Hadir, mengikuti dan berpartisipasi aktif dalam setiap kegiatan yang diselenggarakan oleh Perkumpulan, menghormati, mematuhi, melaksanakan setiap dan seluruh keputusan Perkumpulan;
 - f. Membayar uang iuran Perkumpulan secara tertib.
 - g. Membayar uang duka untuk membantu ahli waris teman sejawat yang meninggal dunia.
 - h. Melaksanakan dan mematuhi semua ketentuan tentang honorarium ditetapkan Perkumpulan.
 - i. Menjalankan jabatan Notaris terutama dalam perbuatan, pembacaan dan penandatanganan akta dilakukan di kantornya, kecuali alasan-alasan yang sah.
 - j. Menciptakan suasana kekeluargaan dan kebersamaan dalam melaksanakan tugas jabatan dan kegiatan sehari-hari serta saling memperlakukan rekan sejawat secara baik, saling menghormati, saling menghargai, saling membantu serta selalu berusaha menjalin komunikasi dan tali silaturahmi.
 - k. Memperlakukan setiap klien yang datang dengan baik, tidak membedakan status ekonomi dan/atau status sosialnya.
 - l. Melakukan perbuatan-perbuatan yang secara umum disebut sebagai kewajiban untuk ditaati dan dilaksanakan antara lain namun tidak terbatas pada ketentuan yang tercantum dalam:
 1. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
 2. Penjelasan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
 3. Isi Sumpah Jabatan Notaris;
 4. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Ikatan Notaris Indonesia.”

Berdasarkan Pasal 1365 KUHPdata dan peraturan-peraturan lain yang bersangkutan menolak Eksepsi dari Para Tergugat dan Turut Tergugat untuk seluruhnya dalam pokok perkara:

1. Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
2. Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp.3.790.000,00 (tiga juta tujuh ratus sembilan puluh ribu rupiah).

Perincian biaya:

1. Materai	Rp. 6.000,00
2. Redaksi	Rp10.000,00
3. Proses	Rp50.000,00
4. PNBP	Rp90.000,00
5. Panggilan	Rp3.634.000,00 +
Jumlah	Rp3.790.000,00
(tiga juta tujuh ratus sembilan puluh ribu rupiah)	

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, maka yang dapat penulis simpulkan dari penulisan jurnal ini sebagai berikut:

Berdasarkan putusan ini, Notaris tidak melakukan kewenangannya sesuai dengan kode etik, sehingga Notaris tersebut dijatuhi sanksi pelanggaran kode etik Notaris, hal tersebut berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya tingkat pertama pada tanggal 11 Mei 2015 menghukum Agutri Paruna, SH., dengan sanksi pemberhentian selama 3 (tiga) bulan dari Jabatannya.

Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya Nomor : 69/Pid.B/2016/PN.Plk tanggal 19 April 2016, Menteri Hukum dan HAM untuk memberhentikan dengan tidak hormat selama 3 bulan, hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 13 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif terhadap Notaris dan menghukum dengan hukuman membayar biaya perkara sebesar Rp. 3.790.000,00 (tiga juta tujuh ratus sembilan puluh ribu rupiah).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Wahid, 2017, *Penegakan Kode Etik Profesi Notaris*, Tangerang Selatan: Nirmana Media.

Putri Ayub, 2011, *Indikator Tugas-Tugas Jabatan Notaris*, Medan: Softmedia.

Rudi Indrajaya, 2020, *Notaris dan PPAT Suatu Pengantar*, Bandung: Refika Aditama.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.

Internet

Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 142/Pdt.G/2019/ PN Plk. <https://putusan.mahkamahagung.go.id/putusan/pdf>. Diakses pada tanggal 01 November 2020.

**PRINSIP KEHATI-HATIAN NOTARIS MEMBUAT AKTA DAN AKIBAT
NOTARIS TERINDIKASI TINDAK PIDANA DALAM AKTA OTENTIK
(Principle Of caution Notary's to Crime Related Authentic Deeds)**

Ririh Moestajab, Muhammad Bayanullah, Fitria Dewi Navisa

Fakultas Hukum, Universitas Islam Malang
Jalan Mayjen Haryono Gg.10 No.193 Dinoyo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang,
Jawa Timur 65144
Email: rirmoetajab@gmail.com, muhammadbayanullah01@gmail.com

ABSTRAK

Dalam Melaksanakan prinsip kehati-hatian notaris sangatlah penting untuk memerankan tugas dan jabatannya, sebab sering terjadinya kasus perbuatan hukum terhadap akta yang dibuat notaris dalam proses pembuatan akta otentik, karena diketahui ada pihak yang melakukan pelanggaran seperti memberikan surat palsu atau bukti palsu, sehingga untuk mencegah terjadinya perbuatan melanggar hukum yang dapat menjerumuskan notaris terlibat dalam permasalahan hokum, perlu diatur kembali dalam UUJN-P bertindak lebih cermat, teliti, hati-hati dan jujur, mengenai pedoman dan tuntunan untuk notaris terhadap akta otentik dalam proses terjadinya pembuatannya. Terdapat dalam penelitian ini perlu ada kajian yaitu Karakteristik Ciri-ciri upaya untuk memenuhi pembuatan akta autentik dengan berpedoman prinsip kehati-hatian notaris terhadap akibat hokum akta notaris apabila terindikasi akta yang dibuat berdasarkan surat palsu atau bukti palsu. Adapun jenis penelitian yang digunakan dalam jurnal ini adalah penelitian hukum normatif dan yuridis empiris yang beranjak dari adanya kekeliruan norma dalam pasal 16 ayat 1 huruf a Undang-Undang tentang kewajiban notaris yang belum jelas mengatur untuk bertindak saksama, serta bagaimana notaris terindikasi tindak pidana menurut hukum (HIR), dan (RBG), dengan pendekatan penelitian terdiri dari pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan konsep. Seharusnya dilakukan dengan subyek dan obyek penghadap memverifikasi secara cermat, dari hasil penelitian tersebut ini bisa disimpulkan bahwa Ciri-ciri Karakteristik untuk memenuhi prinsip kehati-hatian, memberi kurun waktu dalam pengerjaan akta notaris dalam proses pembuatan akta yaitu melakukan pengenalan terhadap identitas penghadap, saksi pengenal notaris, bertindak jujur, cermat dan teliti serta hati-hati dalam proses pengerjaan akta, memenuhi segala teknik syarat pembuatan akta dan melaporkan apabila terjadi indikasi penerimaan uang terhadap transaksi di notaris, Ciri-ciri prinsip kehati-hatian seperti ini sudah seharusnya wajib dilaksanakan notaris agar dapat mencegah terhadap akta otentik timbulnya permasalahan hukum dikemudian hari yang telah pernah dibuatnya. Dampak hukum perjanjian dalam isi akta notaris yang dibuat keterkaitannya dengan surat palsu atau bukti palsu yaitu suatu perjanjian akibat batalnya demi hukum (nietigbaarheid) dan akta yang dibuat kekuatan pembuktiannya terdegradasi dari akta otentik berganti status sebagai akta dibawah tangan, akan tetapi tentang kebenaran formal yang terdapat dalam kepala dan penutup akta tersebut tetap mengikat para pihak yang membuatnya, sesuai "Pasal 1320 ayat 4" dan "Pasal 1335" KUHPerduta. Pejabat Umum notaris yang tentunya melekat hak-hak istimewa sebagai konsekuensi predikat jabatan yang dimilikinya, Istilah hak Istimewa dalam bidang hukum adalah hak khusus yang diizinkan berkaitan dengan perlakuan terhadap hal pemanggilan dan pemeriksaan pada sistem penyidikan dan persidangan.

Kata Kunci: Prinsip Kehati-hatian; Akuntabilitas Notaris; Akibat Hukum; Surat Bukti Palsu.

PENDAHULUAN

Perkembangan kejahatan didalam dunia hukum semakin pesat, karena adanya suatu tujuan dan niat yang tidak baik diinginkan oleh pihak-pihak tertentu, dimana kasus yang kerap terjadi dalam profesi hukum diantaranya profesi notaris, sering terjadi karena akta otentik yang dibuatnya terindikasi mengandung aspek tindak pidana dan hal ini menyebabkan kurang kehati-hatian notaris terhadap para pihak penghadap, biasanya membuat akta otentik dengan mengambil kesempatan demi keuntungannya sendiri melakukan cara yang salah dibuat oleh notaris kedalam akta, seperti memberikan surat palsu atau bukti palsu, dengan demikian ditemukan perkara yang terjadi dalam proses pembuatan akta otentik disebabkan karena dalam Undang-undang jabatan notaris tidak mengatur secara jelas prinsip atau langkah-langkah notaris untuk bekerja lebih berhati-hati dalam proses pembuatan akta, sehingga tidak memiliki pegangan yang kuat untuk mencegah terjadinya kesalahan dalam akta otentik yang dibuat oleh notaris, Kekeliruan norma dalam UJUN-P tersebut dapat dilihat dalam Pasal 16 ayat 1 huruf a disebutkan mengenai kewajiban notaris yaitu dalam melakukan jabatannya notaris wajib melaksanakan tugasnya dengan amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak dalam perbuatan hukum menjaga kepentingan pihak yang mempunyai urusan dengan notaris.¹

Sebagai notaris berkuasa untuk membuat akta otentik serta seringkali bertindak tidak hati-hati yang berakibat menimbulkan kasus dalam ranah hukum perdata dan pidana, dikarenakan para pihak yang membuat akta autentik memberikan dokumen palsu terhadap akta yang dibuatnya kepada notaris sehingga menimbulkan terjadinya dampak hukum. Dalam membuat akta tidak luput dari kesalahan atau kekeliruan notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya baik disebabkan karena perilaku yang memihak salah satu pihak sehingga terjadi perkara yang dibuatnya dalam akta,

Contohnya bahwa dalam perkara pidana pemalsuan surat sebagaimana Putusan Pengadilan Negeri Bangkalan Nomor: 183/Pid.B/2014/PN.Bkl dapat diungkap fakta perbuatan terdakwa yang merupakan seorang Notaris telah melanggar Prosedur atau SOP sebagaimana yang diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang RI Nomor 2 tahun 2014, tentang Jabatan Notaris, yang mana terdakwa dengan sengaja melakukan perbuatan membantu melakukan pemalsuan surat beberapa kali dengan perbuatannya membuat dan menandatangani akta yang dibuat dari suatu keadaan palsu karena pihak pembeli dan penjual tidak pernah menghadap dan terdakwa yaitu sebagai seorang notaris tidak kenal dengan para

¹ Habib Adjie, 2015, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap UU Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Surabaya: Refika Aditama, Hlm. 1.

pihak maka isi dari akta itu tidak pernah dibacakan dihadapan para pihak sehingga melanggar ketentuan yang diatur dalam peraturan UUJN, dalam kasus seperti ini terjadi dikarenakan kurangnya kehati-hatian notaris dalam prosedur pembuatan akta otentik sehingga dalam prakteknya sering terjadi kejahatan oleh para pihak seperti pemalsuan identitas, tanda tangan palsu, kwitansi palsu atau sertifikat palsu yang mengakibatkan cacat hukum pada akta yang dibuat oleh notaris, bahkan dalam penerapannya sering terjadi notaris ikut dipanggil baik menjadi saksi bahkan sebagai tersangka karena aktanya disebut tidak sesuai dengan aturan.

Sebagaimana hal dimaksud Pasal 16 ayat 1 huruf a UUJN-P yang masih belum jelas mengatur penjelasan mengenai kewajiban notaris berlaku saksama dalam pembuatan akta otentik dan untuk menjaga serta melindungi jabatan notaris supaya kedepannya notaris dapat bersikap lebih berhati-hati dalam membuat akta Autentik, penulis dapat memberikan masukan bahwa perlu diperjelas kembali tentang kewajiban notaris untuk melaksanakan prinsip kehati-hatian dalam proses pembuatan akta otentik agar kedepannya akta yang dibuat tidak menimbulkan terjadinya akibat hukum dan bagaimana jika pejabat umum apabila terindikasi tindak pidana dalam akta otentik apakah bisa mendapatkan perlindungan hukum atau payung hukum, oleh karena itu maka penulis tertarik untuk menyusun Jurnal Ilmiah dengan judul “Prinsip Kehati-hatian Notaris Membuat Akta Dan Akibat Notaris Terindikasi Tindak Pidana Dalam Akta Otentik”.

Berlandaskan latar belakang yang telah diterangkan diatas, jadi ada dua permasalahan yang perlu dijelaskan, perihal yang berhubungan pembahasan terhadap perumusan masalah Penelitian ini, Yaitu:

1. Bagaimana ciri-ciri upaya untuk memenuhi pembuatan akta otentik dengan berpedoman menggunakan Prinsip kehati-hatian notaris?
2. Bagaimana akibat hukum apabila terindikasi akta notaris yang dibuat berdasarkan surat palsu atau bukti palsu?

Tujuan penelitian ini dapat dikategorikan secara umum tujuan penelitian terhadap permasalahan diatas dalam kerangka pengembangan ilmu hukum sehubungan dengan paradigma “*science as a process*”, ilmu sebagai suatu prosedur, khususnya dibidang kenotariatan adalah untuk mengakses atau mengembangkan gagasan mengenai prinsip kehatian notaris dalam membuat akta otentik, mengingat bahwa sering terlibatnya notaris dalam akibat hukum, baik dengan akta yang dibuatnya dalam ranah hukum perdata maupun ranah hukum pidana.

Tujuan khusus penelitian dalam penyusunan jurnal ini adalah Untuk mengkaji dan menganalisis secara jelas dalam proses pembuatan akta otentik, Ciri-ciri prinsip kehati-hatian notaris dan untuk mengetahui dan memahami sejauh mana akibat hukum terhadap akta notaris yang dibuat berdasarkan surat palsu atau bukti palsu.

Setiap penelitian yang dilakukan diharapkan agar dapat memberikan manfaat baik secara pengembangan ilmu pengetahuan Praktis maupun berlandaskan pada teori, bisa dibedakan dalam dua hal yaitu, Secara teori hasil penelitian ini diinginkan dapat memberi pemahaman positif bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya dibidang kenotariatan yang berkaitan dengan prinsip kehati-hatian notaris dalam membuat akta otentik, sedangkan dalam hasil penelitian praktis ini dikategorikan dapat menyampaikan arahan, agar notaris lebih berhati-hati dalam progress pembuatan akta otentik terkait memeriksa setiap dokumen dari para client dan akta yang dibuatnya sehingga kedepannya tidak menimbulkan dampak hukum.

Tujuan Teoritis merupakan kerangka gagasan dan dasar berfikir yang bersumber dari suatu teori, asas-asas dan konsep yang sering diperlukan sebagai tuntutan untuk memecahkan berbagai permasalahan dalam sebuah penelitian, maka dari itu dalam penulisan jurnal ini adapun digunakan Teori, Prinsip dan Asas Kepastian, yaitu:

Prinsip kehati-hatian beranjak dari kata hati-hati (prudent) sangat jelas keterkaitannya dengan fungsi kontrol bank dan manajemen bank, Prudent dapat juga diartikan bijaksana, apabila dilihat dari kehati-hatian perbankan merupakan suatu subyek yang menyatakan bahwa dalam mengelola fungsi dan kegiatan usahanya patut bersikap hati-hati untuk menjaga anggaran masyarakat dalam prosedur jual beli yang dipercayakan padanya.²

Prinsip kehati-hatian digunakan untuk menjawab rumusan masalah pertama, sebab dalam Pasal 16 ayat 1 huruf a UUJN-P diktum pasal tersebut belum menjelaskan keharusan dan perumpamaan tindakan saksama terhadap notaris membuat akta otentik, sehingga kewajiban notaris untuk melaksanakan tugas dengan benar yang dimaksud belum jelas dan mengakibatkan multi tafsir, oleh karena itu dalam menjalankan tugasnya notaris harus melaksanakan lebih hati-hati diperlukan cermat serta teliti dalam memeriksa dokumen maupun keterangan para pihak yang ingin membuat akta autentik agar tidak menimbulkan permasalahan hukum terhadap akta yang dibuatnya dikemudian hari.

Defenisi hukum dalam kepustakaan hukum berbahasa belanda dikenal dengan disebutkan ”*rechtbescherming van de burgers*”,³ pengertian dalam kata Penegakan hukum

² Djoni S, Gzali & Rachmadi Usman, 2017, *Perspektif Hukum Perbankan*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm. 27.

³ N. Wahyuni, 2018, *Perlindungan dan Analisis Dasar Hukum*, Sumatera Barat: Cendekia Hukum, hlm. 77.

terdapat suatu usaha untuk memberikan hak-hak yang dilindungi sesuai dengan kewajiban yang harus dilakukan, Payung hukum ini merupakan suatu hal yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi melalui subyek hukum, Penegakan hukum dapat dibedakan, yaitu:

Adapun gambaran tindakan hukum preventif adalah aturan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk menghindari sebelum terjadinya permasalahan melawan hukum, hal ini dengan dimaksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan batasan-batasan dalam melakukan kewajiban terdapat dalam peraturan perundangan, sedangkan hukum represif adalah defenisinya berupa sanksi seperti denda, penjara dan hukuman tambahan serta diberikan bila mungkin telah terjadi sengketa atau telah melakukan pelanggaran.

Langkah perlindungan hukum preventif wajib dilakukan oleh notaris agar terhindar dalam permasalahan mengingat seringnya dihadapkan oleh kasus hukum, yang mempunyai niat tidak baik terhadap pihak penghadap yang dalam progres pembuatan akta, seperti membuat surat palsu dan mencantumkan bukti palsu kedalam akta otentik yang dibuat notaris, oleh karena itu perlu diatur kembali dalam UUJN-P tentang prinsip kehati-hatian notaris dalam proses pembuatan akta, agar kedepannya notaris dalam melaksanakan tugas dan jabatannya, dapat mencegah timbulnya permasalahan hukum yang pernah dibuatnya terhadap akta dikemudian hari.

Bersarakan Gustav Radbrukh dikutip oleh "*Theo Huijber*" atas asas kepastian hukum dalam pengertian ini dibedakan tiga sudut pandang yang keseluruhannya diperlukan untuk sampai pada pengertian hukum yang memadai, yaitu sudut pandang yang pertama ialah keadilan dalam arti yang tidak meluas, keadilan ini berarti kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan, sudut pandang yang kedua ialah tujuan keadilan atau finalitas, sudut pandang ini menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai, sudut pandang yang ketiga ialah kepastian hukum atau legalitas, sudut pandang itu menjamin bahwa hukum sebagai peraturan yang harus dilaksanakan agar dapat difungsikan tersebut.⁴

Asas kepastian Hukum digunakan untuk menjawab kepastian hukum dari Pasal 16 ayat 1 huruf a UUJN-P tentang kewajiban notaris untuk bertindak saksama yang masih belum jelas dan menimbulkan multitafsir, sehingga perlu diatur lebih lanjut supaya nantinya

⁴ Theo Huijbers, 2007, *Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah*, Yogyakarta: Kanisius, Cetakan Keempat belas, hlm. 163.

notaris agar akta yang telah dibuat dan mencegah terjadinya akibat hukum dapat bertindak berhati-hati dan penuh ketelitian.

Dalam hal ini ada teori yang harus diperhatikan ketika akta dibuat, teori-teori ini berkaitan dengan teori kekuatan pembuktian akta autentik, yaitu:⁵

Pembuktian Lahiriah (*uitwendige bewijskracht*)

Menurut Efendi Bachtiar daya bukti lahirnya suatu akta autentik yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan maka akta itu berlaku atau dapat dianggap sebagai akta autentik sampai terbukti sebaliknya sesuai dengan asas "acta"publica"probant"sese"ipsa" daya pembuktian ini berlaku terhadap semua orang.

Pembuktian Formal (*formale bewijskracht*)

Berdasarkan yang dikatakan Notodisoerjo kepastian bahwa suatu kejadian atau fakta yang dimaksud terhadap akta benar dilakukan oleh notaris atau diterangkan oleh penghadap, hal yang pasti ialah mengenai tempat dan tanggal akta tersebut dibuat serta kebenaran tanda tangannya.

Pembuktian Materil (*materiele bewijskracht*)

Daya bukti materil ini membuktikan bahwa antara para pihak yang bersangkutan telah menerangkan bahwa kejadian itu benar-benar terjadi, daya pembuktian materil ini yang dibuktikan bukan saja peristiwa antara segenap pihak, melainkan pembuktian kebenaran dari kejadian tersebut.

Dalam penulisan ini, teori pembuktian digunakan untuk menjawab tentang kekuatan pembuktian akta otentik, ketiga aspek pembuktian tersebut diatas merupakan kesempurnaan akta notaris sebagai akta autentik dan siapapun terikat pada akta tersebut, jika dapat dibuktikan dalam suatu persidangan pengadilan, bahwa salah satu aspek tersebut tidak benar, maka akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan atau akta tersebut didegradasikan kekuatan pembuktiannya sebagai akta yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan, Oleh karena itu teori pembuktian penting digunakan untuk mengetahui bagaimana akibat hukum akta autentik yang mengandung unsur-unsur surat palsu atau bukti palsu karena untuk mengetahui akta yang mengandung cacat hukum penegak hukum perlu melakukan pembuktian terlebih dahulu dalam proses peradilan apakah akta yang dibuat notaris tersebut terdapat unsur-unsur bukti palsu atau surat palsu.

⁵ R Soegondo Notodisoerjo, 1982, *Hukum Nasional di Indonesia Suatu uraian*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 55.

Metode penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berdasarkan pada suatu metode, pemikiran dan sistematika tertentu yang bertujuan mempelajari suatu gejala tertentu dengan jalan menganalisisnya, karena penelitian ini merupakan ilmu-ilmu sosial merupakan suatu proses yang dilakukan secara terstruktur dan sistematis untuk memperoleh pemecahan masalah dan memberikan kesimpulan-Kesimpulan yang tidak meragukan.⁶ Dalam penelitian ini membutuhkan data yang akurat yang dapat diperoleh melalui prosedur penelitian sebagai berikut:

Bermaksud menggabungkan bahan yang diperoleh guna penyusunan dan pembahasan permasalahan dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode dan jenis penelitian hukum normatif dan yuridis empiris.⁷ Digunakan karena beranjak dari adanya kekeliruan norma hukum dalam ketentuan Pasal 16 ayat 1 huruf a UUJN-P yang belum jelas mengatur tentang kewajiban notaris untuk bertindak saksama dalam prosedur pembuatan akta otentik, dan bagaimanakah langkah notaris apabila terindikasi tindak pidana terhadap akta autentik.

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan yuridis empiris, yaitu suatu pendekatan penelitian yang dilakukan untuk menganalisa sejauh manakah efektivitas suatu peraturan perundang-undangan atau hukum di dalam Kajian Yuridis Empiris Dalam Putusan Pengadilan Negeri Bangkalan yang Mengadili Perkara Surat Palsu atau bukti Palsu terhadap notaris terindikasi dalam tindak pidana akta otentik.

Pendekatan yang digunakan dalam menjawab persoalan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini yaitu:

Pendekatan yang digunakan dalam menjawab persoalan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini yaitu, (*statue approach*), pendekatan undang-undang, Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan Pendekatan Kasus (*case approach*).

Sebagai sumber bahan hukum pokok dari penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, (sebagai penunjang bahan hukum primer dan sekunder).⁸

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh melalui teknik kepustakaan yaitu dengan cara mencatat dan memahami isi dari masing-masing informasi dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang diperoleh dalam penulisan.

⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Penelitian Methodologi Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 13.

⁷ Jhony Ibrahim. Jhony Effendi, 2018, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Surabaya: Pranadamedia Group, hlm. 10.

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji, 2014, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 38.

Pada teknik penulisan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan Teknik deskripsi (menganalisa) dan Teknik Interpretasi (Penafsiran) yaitu :

Teknik Deskripsi yaitu uraian apa adanya terhadap suatu kondisi atau posisi dari proposisi hukum ataupun sebaliknya.⁹

Teknik interpretasi atau penafsiran menurut Sudikno Mertokusumo yang dikutip oleh Sovia hasanah, merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberikan penjelasan gambling tentang teks undang-undang, agar landasan kaidah dalam undang - undang tersebut dapat diterapkan pada kejadian hukum tertentu.¹⁰ Bentuk interprentasi (penafsiran), yang digunakan dalam penelitian ini Interpretasi Gramatikal dimana dalam menafsirkan kata-kata dalam aturan undang-undang sesuai artikulasi bahasa yang jelas, dan kaidah hukum tata bahasa, dalam interpretasi ini merupakan upaya yang tepat untuk memverifikasi teks tersebut.

PEMBAHASAN

Undang-Undang Jabatan Notaris merupakan peraturan hukum dibidang pengaturan notaris. Notaris sebagai jabatan wajib bertindak professional dalam melaksanakan jabatannya sesuai dengan standar jabatan yang diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, yaitu memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat,¹¹ sebagaimana diatur dalam Pasal 1 UUJN-P, disebut notaris otoritasnya untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang.

Notaris sebagai pejabat umum pembuat akta autentik tentunya memiliki kewajiban yang harus dijalankan dan tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Jabatan Notaris yang diatur dalam pasal 16 UUJN-P, selain kewajiban yang harus ditaati dan dilaksanakan notaris sebagai pejabat umum memiliki larangan-larangan yaitu: seorang notaris yang diatur dalam pasal 17 ayat 1 UUJN-P.

Dalam organisasi notaris memiliki kode etik yang memuat kewajiban serta larangan bagi notaris yang sifatnya praktis, terhadap pelanggaran kode etik terdapat sanksi-sanksi organisasi dan tanggungjawab secara moril terhadap citra notaris baik sekarang maupun yang akan datang, kode etik notaris ini berlaku bagi serta wajib ditaati oleh setiap dan semua anggota perkumpulan serta semua orang yang menjalankan tugas jabatan sebagai notaris.

⁹ M. Iqbal Hasan, 2006, *Pokok-Pokok Materi Metode Penelitian Dan Aplikasinya*, Cet. 1, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 43.

¹⁰ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Peneletian Hukum*, Jakarta: Raja grafindo Persada-Gramedia Digital Indonesia, hlm.163.

¹¹ Habib Adjie, 2009, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 3.

Prinsip Kehati-Hatian

Dilihat dari kamus besar Bahasa Indonesia kehati-hatian diartikan berhati-hati atau waspada, Kehatan-hatian disini erat kaitannya dengan ketelitian, kecermatan dan kesaksamaan yang memiliki arti yang sama, dalam hukum perbankan istilah kehati-hatian (*prudent*), dikaitkan dengan fungsi pengawasan bank dan manajemen bank yang mulai dikenal pada tahun 1980-an, ucapan prinsip/prudent itu sendiri secara harafiah dalam bahasa Indonesia berarti bijaksana.

Dalam arti kata perbankan yaitu, segala sesuatu mengenai bank, istilah ini digunakan untuk prinsip kehati-hatian bank, oleh karena itu di Indonesia muncul istilah pengawasan atau manajemen bank berdasarkan prinsip kehati-hatian, ialah suatu aturan yang menjelaskan bahwa bank dalam melaksanakan tugas sebagai fungsi kegiatan usahanya wajib bersikap cermat, teliti dan jujur, terhadap menjaga anggaran masyarakat yang dipercayakan olehnya.¹²

Prinsip kehati-hatian yang ada dalam perbankan digunakan karena notaris sebagai pejabat umum, harus memegang teguh prinsip kehati-hatian tersebut, agar tidak menimbulkan akibat hukum terhadap akta yang dibuatnya dikemudian hari.

Pengertian Akta

Menurut A. Pitlo menerangkan bahwa yang dimaksud dengan Akta adalah surat-surat yang dibuat untuk ditandatangani sebagai alat bukti, serta dipergunakan oleh orang untuk keperluan siapa surat itu dibuat, untuk menetapkan akta yang disebut, karena daya bukti akta diatur dalam undang-undang.

Macam Akta Notaris

Berdasarkan bentuknya akta Notaris dibagi menjadi dua macam yaitu akta autentik dan akta dibawah tangan, yang dijelaskan sebagai berikut :

Akta Autentik

Akta Autentik yang dalam bahasa Inggris, disebut dengan "*authentic deed*", sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan "*authentieke akte van*".¹³ yang mana di Indonesia diatur menurut Pasal 285 Rbg Yaitu yang dibuat dengan jenis yang sesuai dengan undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang di tempat akta itu dibuat, merupakan bukti lengkap antara para pihak serta keturunannya dan mereka yang

¹² Permadi Gandapradja, 2004, *Dasar Dan Prinsip Pengawasan Bank*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 21-22.

¹³ Salim HS, 2015, *Teknik Pembuatan Akta Satu Konsep Teoritis, Kewenangan Notaris Bentuk dan Minuta Akta*, Cetakan ke-1, Mataram: Raja Grafindo Perasada, hlm. 17.

mendapatkan hak tentang apa yang diterangkan dalamnya dan bahkan tentang suatu pernyataan belaka, hal terakhir ini sepanjang pernyataan itu ada hubungan langsung dengan apa yang menjadi pokok akta itu, Dapat diucapkan bahwa akta otentik adalah akta yang dibuat dan dipersiapkan oleh notaris atau pejabat resmi lainnya, misalnya camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah, untuk bertindak sebagai pihak-pihak dalam kontrak.

Akta di Bawah Tangan

Sesuai ketentuan Pasal 1866 KUHPerdara dan 165 HIR menyebutkan, akta otentik adalah alat bukti yang sempurna sehingga aparat penegak hukum wajib dan terikat untuk menganggap akta otentik tersebut benar dan sempurna dan Harus menganggap apa yang didalilkan atau dikemukakan cukup terbukti.

Akta Notaris pada hakekatnya memuat keterangan bahwa para pihak benar berkata kepada Notaris, Dengan kata lain Pejabat umum mempunyai kewajiban untuk memasukkan dalam akta tentangapa yang sungguh-sungguh telah dimengerti oleh para pihak dan membacakannya sehingga menjadi jelas isi akta tersebut, Dalam pembuatan akta Notaris memang bukan tugas Notaris untuk menyelidiki kebenaran tentang apa yang diberitahukan oleh para pihak kepada notaris namun hal tersebut harus didukung oleh bukti-bukti pendukung ialah:

Unsur objektif, apabila perbuatan yang telah dilakukan oleh medeplichtige tersebut memang telah dimaksudkan untuk mempermudah atau untuk mendukung dilakukannya suatu kejahatan, artinya apakah perbuatan itu dapat mengakibatkan hal yang menjadi unsur dari tindak pidana atau hanya merupakan syarat bukan sebab dari akibat tersebut.

Unsur subjektif, Apabila perbuatan yang telah dilakukan oleh medeplichtige tersebut benar-benar telah dengan sengaja dalam arti memang diketahui bahwa perbuatannya itu dapat mempermudah atau mendukung dilakukannya suatu kejahatan oleh orang lain, Adapun perbuatan mempermudah atau mendukung dilakukannya suatu kejahatan oleh orang lain itu, memang dikehendaki.

Syarat Sahnya Akta Notaris Sebagai Akta Autentik

Akta Notaris secara khusus diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 UUJN-P, Sedangkan pengaturan akta otentik dalam pasal 1868 KUHPerdara, pasal ini menjadi sumber keautentikan suatu akta notaris yang juga adalah dasar legalitas eksistensi dari akta notaris yang mana mempunyai syarat-syarat yaitu akta itu harus dibuat dihadapan pejabat umum, dan akta harus dibuat berupa aturan yang dimuat dalam undang-undang, serta akta yang

dilakukan oleh atau dihadapan pejabat umum yang punya wewenang untuk itu dan dimana tempat akta itu dibuat.¹⁴

Karakteristik Prinsip Kehati-hatian Notaris Dalam Proses Pembuatan Akta Otentik

Seseorang Notaris dipandang sebagai seseorang yang ahli dengan keterangan-keterangannya bisa diandalkan, dan dapat dipercayai dimana tanda tangannya, serta segel capnya memberi jaminan dan bukti yang kuat dalam akta otentik yang dibuatnya,¹⁵ tetapi pada saat ini sering terjadi permasalahan hukum dalam pembuatan akta yang dibuat oleh notaris, karena akta yang dibuatnya terindikasi mengandung unsur pidana karena pihak-pihak yang menghadap dalam proses pembuatan akta memberikan dokumen-dokumen atau surat palsu serta mencantumkan keterangan palsu kedalam akta autentik yang dibuat notaris.

Dalam pencegahan notaris terjat dalam permasalahan hukum, Ciri-ciri prinsip kehati-hatian yang dapat dilaksanakan Notaris dalam prosedur pembuatan akta meliputi:

Melakukan pengenalan terhadap identitas penghadap dimana dalam menjalankan tugasnya notaris sebelum memulai membuat akta tentunya dihadapkan oleh para pihak yang ingin membuat akta autentik, tentunya notaris sebelum memasukan identitas para pihak kedalam suatu akta, notaris harus mengecek identitas yang terlibat seperti KTP, KK, atau Passport serta mencocokkan foto pemilik Identitas dengan pihak-pihak yang membuat akta otentik, agar mencegah pemalsuan identitas terhadap akta yang dibuat notaris.

Memverifikasi secara cermat data subyek dan obyek penghadap, maksud dan tujuan memverifikasi adalah memeriksa data-data subyek dari para pihak apakah berwenang dan cakap atau tidak dalam melakukan perbuatan hukum sehingga dapat memenuhi syarat sahnya dari suatu akta seperti, apakah pihak yang bertindak sudah berumur minimal 18 Tahun atau telah menikah menurut Pasal 39 ayat 1 huruf a UUJN-P, sedangkan bagian dari proses memvalidasi data obyek adalah merupakan bagian proses dalam memeriksa dokumen-dokumen obyek yang dibawa oleh penghadap contohnya memeriksa sertifikat tanah ke Badan Pertanahan Nasional apakah sertifikat tersebut merupakan sertifikat asli atau palsu atau memang benar atau tidak yang bersangkutan (penghadap) yang memiliki sertifikat tersebut.

Memberikan tenggang waktu dalam pengerjaan akta autentik dalam mengerjakan suatu akta agar menghasilkan akta yang baik sepatutnya notaris memberikan tenggang waktu

¹⁴ Putu Mas Maya Ramantini, 2015, *Tanggung jawab Notaris Dalam Pembuatan Minuta Akta Yang Dibuat Berdasarkan Keterangan Palsu Oleh Para Pihak*, Denpasar: Tesis, Fakultas Hukum Universitas Udayana, hlm. 56.

¹⁵ Maria S,W, Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan Kesatu, Jakarta: Kompas, hlm. 15.

dalam proses pembuatan akta agar tidak terburu-buru dan dapat bekerja secara cermat serta teliti sehingga tidak menimbulkan kesalahan dalam pengerjaan akta notaris.

Bertindak hati-hati, cermat dan teliti dalam proses pembuatan akta, bertindak berhati-hati, cermat dan teliti dalam proses pembuatan akta kata-kata yang dituangkan ke dalam akta, karena dalam pelaksanaannya sangat sering terjadi akta yang dibuat notaris sering dipermasalahkan karena kata-kata yang dibuat tidak jelas atau menimbulkan penafsiran.

Memenuhi segala syarat teknik pembuatan akta notaris, untuk membuat akta notariil yang jauh dari indikasi permasalahan hukum, tentunya notaris harus memenuhi syarat formal dan syarat materil dari pembuatan akta notaris berdasarkan undang-undang jabatan notaris, ketentuan mengenai syarat formal dalam pembuatan akta diatur dalam pasal 38 UUJN-P, sedangkan syarat materil yang harus dipenuhi dalam pembuatan akta autentik diatur dalam pasal 1320 KUHPerduta.

Verifikasi Akta Autentik Yang Dilakukan Oleh Notaris Berdasarkan Surat Palsu Atau Bukti Palsu

Pada dasarnya Verifikasi atau Pembuktian adalah suatu proses persidangan dimana masing-masing berupaya untuk meyakinkan atau memberi kepastian kepada hakim, melalui alat-alat bukti yang diajukan mengenai kebenaran dan ketidak benaran peristiwa atau keadaan spesifik notaris, sering dipermasalahkan, karena didalam aktanya mengandung surat palsu dan bukti palsu, sebagaimana dimaksud dalam pasal 263, 264 dan 266 KUHP, akan tetapi untuk menyatakan tentang adanya kebenaran para pihak yang melakukan pemalsuan surat dan memberi bukti palsu terhadap akta yang dibuatnya, tentu harus melalui proses pembuktian yang dalam proses pembuktian dalam Hukum Acara Pidana digunakan sistem pembuktian secara negatif, yaitu suatu pola untuk mengetahui kebenaran materil seorang hakim dalam sistem pembuktian didepan pengadilan agar suatu pidana dapat dijatuhkan harus memenuhi dua syarat mutlak meliputi adanya bukti yang cukup dan keyakinan hakim.

Apabila untuk melihat adanya kebenaran materil dalam hukum acara pidana tentunya dalam pengaturan peradilan dalam menunjukkan bahwa dalam akta autentik yang dilakukan notaris mengandung komponen tindak pidana pemalsuan surat dan bukti palsu tersebut, baik polisi, jaksa dan hakim harus memperhatikan kebenaran potensi pembuktian akta autentik yang dibuat notaris, baik dari kebenaran lahiriyah, formal, dan materil sehingga dalam dalam proses pembuktian ditemukan komponen tindak pidana dalam akta yang dibuat notariis. Dalam aturan hukum perdata akta otentik sebagai alat verifikasi atau pembuktian yang sempurna apabila bersendikan asas "*acta publica probant sese ipsa*", berarti intensitas

munculnya akta untuk terpenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan, maka akta tersebut dianggap sempurna, dengan demikian dari penjelasan diatas untuk dapat membuktikan seseorang melakukan tindak pidana pemalsuan surat dan bukti palsu ke dalam akta otentik yang dibuat notaris, dalam hukum acara pidana digunakan sistem hukum pembuktian negatif berdasarkan pasal 183 KUHP, yang menyatakan bahwa hakim tidak boleh menjatuhkan pidana terhadap seseorang berdasarkan dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang benar-benar sebelum memutuskan perkara yang memuat surat petunjuk dan keterangan terdakwa, ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa adalah pelakunya, sesuai alat bukti mengarahkan pada pasal 184 KUHP, dapat dipahami kepastian hukumnya.

Dalam menggugat putusan hakim harus sesuai keyakinannya bahwa orang tersebut dapat dikatakan sebagai pelaku yang memenuhi faktor-faktor perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 263 sampai 266 KUHP, dengan menjelaskan kembali suatu kebenaran kesanggupan pembuktian Lahiriah, kebenaran Pembuktian Formal dan kebenaran Pembuktian Materil, sehingga akta notariil tersebut dapat dikaitkan untuk memenuhi faktor-faktor perbuatan hukum apabila terindikasi tindak pidana pemalsuan surat.

Terindikasi Tindak Pidana Notaris Kedudukannya Selaku Pejabat Umum Berdasarkan Surat Palsu atau Bukti Palsu

Adapun syarat-syarat batalnya demi hukum yang diatur dalam KUHPPerdata, dapat dibagi menjadi dua subyek, yaitu:

Pada pasal 1320 ayat 1 KUHPPerdata, menyatakan perjanjian adalah sah apabila diantara para pihak sepakat mengikatkan diri sebagaimana dimaksud cacat kehendak (*wilsgbrek*), dalam KUHPPerdata, terdapat tiga hal yang menjadi pembatalan perjanjian berdasarkan cacat kehendak, yaitu Kekhilafan (*Dwaling*), Paksaan (*Dwang*), dan Penipuan (*Bedrog*).

Melanggar syarat subyektif sahnya perjanjian, yaitu melanggar Pasal 1320 ayat 2 KUHPPerdata, atau kecakapan membuat perjanjian, apabila melanggar Pasal 1320 ayat 2 KUHPPerdata, yang dimaksud cakap bertindak menurut hukum, dalam pasal ini menentukan bahwa perjanjian adalah sah apabila para pihak mampu dalam membuat suatu perjanjian batal demi hukum, apabila melanggar ketentuan Pasal 1320 ayat 3 KUHPPerdata, suatu hal tertentu yang dimaksudkan bahwa obyek perjanjian tersebut haruslah tertentu, dapat ditentukan yaitu suatu barang yang dapat diperdagangkan dan dapat ditentukan jenisnya secara jelas dan tidak kabur, serta apabila melanggar ketentuan Pasal 1320 ayat 4 KUHPPerdata dalam suatu sebab yang halal, maka suatu sebab yang halal, apabila perjanjian

itu dibuat berdasarkan kepada sebab yang sah dan dibenarkan oleh undang-undang dan tidak melanggar ketentuan tentang isi dari perjanjian tersebut.

Dalam Pasal 84 UUJN-P, mengenai akibat akta yang dibuat notaris batal demi hukum sudah dihapuskan, namun dalam hukum positif yang berlaku, berdasarkan Pasal 1320 KUHPerdara, apabila didalam suatu perjanjian tidak terpenuhinya syarat obyektif dalam pasal tersebut maka akibat perjanjian tersebut batal demi hukum, Selanjutnya dalam Pasal 1335 KUHPerdara, ditegaskan bahwa suatu perjanjian tanpa sebab, atau dibuat berdasarkan suatu sebab yang palsu atau salah, tidaklah mempunyai kekuatan pembuktian. Adapun aturan yang dibenarkan, maksudnya bahwa apa yang ingin dicapai para pihak dalam persyaratan atau kontrak tersebut, harus disertai etika baik dan tidak bertentangan dengan perundang-undangan ketertiban umum, dan kesusilaan sesuai pasal 1337 KUHPerdara.

Apabila terjadi pemalsuan surat atau bukti palsu yang diberikan oleh para pihak didalam proses pembuatan akta maka hukum materil yang ditempuh sebagai tanggung jawab dari para pihak yang telah memberikan data palsu ataupun bukti palsu dihadapan notaris, dan para pihak dapat dituntut dan bertanggung jawab atas terindikasi tindak Pidana surat Palsu atau bukti Palsu sesuai Pasal 263 sampai Pasal 266 KUHP, Tugas notaris hanya menuangkan keinginan para pihak bukan memastikan kebenaran materil dari data yang dibawa oleh para pihak, sehingga dalam menjalankan tugasnya notaris harus menerapkan prinsip kehati-hatian agar tidak percaya secepat mungkin terhadap pihak-pihak yang ingin membuat akta otentik.

Dengan demikian berdasarkan hukum positif yang berlaku apabila suatu akta yang dibuat notaris mengandung unsur-unsur tindak pidana surat palsu atau bukti palsu oleh para pihak, maka jelas-jelas perbuatan tersebut melanggar Pasal 263 sampai pasal 266 KUHP, sehingga sesuai Pasal 1320 KUHPerdara ayat 4, terhadap isi akta otentik tersebut yaitu batal demi hukum sejak perjanjian tersebut dilakukan, dan akta yang dibuat oleh notaris menjadi terdegradasi akan berpotensi pembuktiannya dari akta otentik, menjadi akta dibawah tangan, akan tetapi mengenai kebenaran formal yang ada dalam kepala dan penutup akta tetap (inkrah) dalam perjanjian para pihak yang membuatnya.

KESIMPULAN

Sesuai apa yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik keputusan sebagai berikut:

Ciri-ciri karakteristik prinsip kehati-hatian yang dilakukan notaris dalam prosedur pembuatan akta yaitu, melakukan pengenalan terhadap identitas penghadap, memverifikasi

secara cermat data subyek dan obyek penghadap, memberi kurun waktu melaksanakan pengerjaan dengan hati-hati, cermat dan teliti dalam proses pengerjaan akta, agar nantinya notaris dapat mencegah timbulnya akibat hukum terhadap akta otentik yang dibuatnya dikemudian hari.

Akibat hukum perjanjian dalam isi akta notaris yang dibuat berdasarkan surat palsu danketerangan palsu sesuai Pasal 1320 ayat 4 dan Pasal 1335 KUHPerdara yaitu, suatu perjanjian yang dibuat berdasarkan sebab yang palsu adalah batal demi hukum, serta akta yang berpotensi pembuktiannya terdegradasi dari akta otentik menjadi akta dibawah tangan, akan tetapi mengenai kebenaran formal yang terdapat dalam kepala dan penutup akta tersebut tetap (*inkrah*) dalam perjanjian para pihak yang membuatnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adjie, Habib, 2015, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap UU Nomor 2 Tahun 2014 Mengenai Perubahan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta: Refhika Adithama.
- Rachmadi, Usman, Djoni S. Gazhali, 2017, *Tindakan Hukum, Aspek-Aspek Perbankan Syariah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Hernoko, Agus Yudha, 2009, *Hukum Pejanjian, Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, Jakarta: Kencana, Cetakan ke- 4.
- Permadi Gandapradja, 2004, *Dasar Atas Prinsip – prinsip dan Pengawasan Bank*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Theo Huijbers, 2007, *Dalam Lintas Sejarah Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius Cetakan Ke- 14.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1988, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soegondo R Notodisoerjo, 1982, *Hukum Nasional di Indonesia Suatu Penjelasan*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Harahap, M. Yahya, 2009, *Pembahasan Mengenai Permasalahan dan Penerapan KUHP: Pemeriksaan Dalam Sidang Pengadilan, Tingkat Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Salim H. S, 2015, *Teknik Pembuatan Akta Satu Konsep Teoritis, Kewenangan Notaris Bentuk dan Minuta Akta*, Mataram: Raja Grafindo Persada, Cetakan Pertama.
- Jhony Ibrahim, Jhony Efendi, 2018, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Jakarta: Pranadamedia Group.

Jurnal

- Nurul Wahyuni, 2018, *Perlindungan dan Analisis Dasar Hukum*, *Jurnal Cendekia Hukum*, Vol. ____ No. ____.
- Putu Mas Maya Ramantini, 2015, *Tanggungjawab Notaris Dalam Pembuatan Minuta Akta Yang Dibuat Berdasarkan Keterangan Palsu Oleh Para Pihak*, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar*, Vol. ____ No. ____.

Website

Pengadilan Bangkalan, bisa diakses di: <http://www.pn-bangkalan.go.id//>, pada tanggal 10 November 2014.

Widhi Yuliawan, 2017, diakses dari: <http://widhiyuliawan.blogspot.com//>, pada tanggal 9 Februari 2017.

ANALISIS YURIDIS NOTARIS TERHADAP PEMBUATAN AKTA DILUAR WILAYAH JABATAN

Iva Qohari, Neni Yunia, Fitria Dewi Navisa

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No. 193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax: 0341-552249
Email: qohariiva@gmail.com

ABSTRAK

Dalam menjalankan kewajibannya sebagai pejabat umum, Notaris harus memiliki satu kantor di tempat kedudukannya. Penentuan tempat kedudukan Notaris ditentukan oleh negara melalui Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkum HAM). Setelah ditetapkannya wilayah kedudukan Notaris berkewajiban untuk melaksanakan tugasnya di tempat kedudukannya. Wilayah kedudukan Notaris hanya mencakup suatu kabupaten/kota. Sedangkan wilayah jabatannya mencakup suatu provinsi. Penelitian ini termasuk penelitian yuridis normatif. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis sosiologis. Dalam penelitian ini digunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*), menggunakan sumber bahan hukum sekunder terbagi bahan hukum primer dan sekunder, teknik pengumpulan bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kepustakaan, kemudian analisis bahan hukum dilakukan secara deskriptif, yaitu bahan hukum yang diuraikan dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi bahan hukum dan memahami hasil analisis. Hasil penelitian ini membuktikan bahwa beberapa hal yang menjadi alasan seorang notaris dilarang membuat akta notaris diluar wilayah jabatan adalah untuk menjamin kepastian hukum kepada masyarakat, mencegah terjadinya persaingan tidak sehat antar notaris dalam menjalankan jabatannya dan menjaga seorang notaris dalam menjalankan serta bertanggung jawab terhadap tindakan dan kepastian hukum. Oleh karena itu akibat hukum terhadap akta notaris yang dibuat diluar wilayah jabatan notaris akta tersebut tidak otentik dan akta tersebut tidak memiliki kekuatan dan batal demi hukum. Untuk notaris sendiri jika ketahuan dalam melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan tentang jabatan notaris akan mendapatkan sanksi yang berupa teguran lisan, teguran tertulis yang selanjutnya akan dijatuhi sanksi administratif.

Kata Kunci: Notaris, Akta Otentik, Wilayah Jabatan Notaris

PENDAHULUAN

Berkaitan dengan perkembangan teknologi dan perubahan-perubahan pola dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, tentunya harus diimbangi oleh perkembangan hukum dan perubahan birokrasi pemerintahan. Untuk mengimbangi perubahan-perubahan pola dalam masyarakat, diperlukan perubahan peraturan hukum agar tercipta payung hukum yang dapat melindungi sekaligus memberikan kejelasan dan menjamin kepastian hukum. Selain sebagai proteksi, perkembangan hukum juga memiliki fungsi untuk mengisi kekosongan hukum mengenai permasalahan yang timbul dalam proses perkembangan pola dalam berbagai bidang. Berkaitan dengan hal ini, perkembangan hukum memaksa tidak hanya pemerintah untuk menyesuaikan birokrasinya, melainkan juga memaksa profesi hukum untuk terus mengembangkan diri seiring dengan perkembangan masyarakat.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya, sebagai mana dimaksud dalam Undang-undang ini. Notaris adalah sebutan profesi untuk seseorang yang telah mendapatkan pendidikan hukum yang dilisensi oleh pemerintah untuk melakukan hal-hal hukum, khususnya sebagai saksi penandatanganan pada dokumen.¹

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, Notaris adalah orang yang ditunjuk dan diberi kuasa oleh Departemen Kehakiman (sekarang menjadi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia) untuk mengesahkan dan meyakinkan berbagai-bagai surat perjanjian, akta, dan sebagainya.² Hal ini berarti notaris adalah orang, dalam arti individu (*naturlijk persoon*) yang diberi kewenangan oleh undang-undang dan diangkat oleh yang berwenang untuk melaksanakan tugas jabatan yang tidak diberikan kepada pejabat lainnya sepanjang menyangkut suatu perbuatan hukum yang berkaitan dengan pembuatan akta umum maupun perjanjian.

Kewenangan Notaris dijabarkan dalam Pasal 15 Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Notaris juga memiliki kewenangan khusus lainnya seperti yang tersebut dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN), yaitu berwenang untuk membetulkan kesalahan tulis atau kesalahan ketik yang terdapat dalam minuta akta yang telah ditandatangani, pembetulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan di hadapan penghadap, saksi, dan Notaris yang dituangkan dalam berita acara dan memberikan catatan tentang hal tersebut pada minuta akta asli dengan menyebutkan tanggal dan nomor akta berita acara pembetulan, dan salinan atas berita acara pembetulan tersebut Notaris wajib menyampaikan kepada para pihak.

Perjanjian lisan merupakan perjanjian yang cukup berdasarkan kesepakatan lisan para pihak, dengan cukup mengatakan “setuju” atau “tidak setuju” tentang objek yang akan diperjanjikan diantara mereka.³ Perjanjian tertulis dibedakan menjadi dua macam, yaitu meliputi akta di bawah tangan dan akta otentik.⁴

¹ <https://id.wikipedia.org/wiki/Notaris> diakses pada 10 Nopember 2020.

² Rudi Indrajaya dan Ika Ikmasari. 2016. *Kedudukan Akta Izin Roya Hak Tanggungan Sebagai Pengganti Sertifikat Hak Tanggungan Yang Hilang*. Jakarta Selatan: Visimedia Pustaka. Hlm. 6.

³ Salim H.S. 2017. *Teknik Pembuatan Akta Perjanjian (TPA Dua)*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm 1.

⁴ *Ibid.*

Akta di bawah tangan merupakan akta yang dibuat oleh para pihak tanpa keterlibatan Notaris, sedangkan akta otentik merupakan akta yang dibuat di muka dan di hadapan Notaris.⁵ Secara normatif maupun empiris, telah banyak jenis-jenis perjanjian yang dibuat para pihak, baik yang telah dikenal dalam Buku I KUHPerdara, Buku III KUHPerdara maupun yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan di luar KUHPerdara, yang dibuat dalam bentuk akta otentik.⁶

Kewenangan Notaris yang utama adalah membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta dan menyimpan akta atau memberikan *grosse*. Salinan dan kutipan akta semuanya itu sepanjang pembuatan dalam akta-akta tersebut tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain, atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Undang-undang Jabatan Notaris, memberikan penjelasan bahwa terkait pengawasan kepada seluruh anggota Notaris dalam menjalankan jabatannya, dilakukan oleh Menteri, kemudian Menteri membentuk institusi yang disebut dengan Majelis Pengawas Notaris. Majelis pengawas Notaris berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris diartikan “Majelis Pengawas Notaris adalah badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris. 19zPengawasan yang dimaksud ialah mengenai pelaksanaan jabatan serta penegakan terhadap kode etik Notaris. Berdasarkan Pasal 68 Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris Majelis pengawas Notaris terdiri atas Majelis Pengawas Daerah, Majelis Pengawas Wilayah, Majelis Pengawas Pusat.

Dalam menjalankan kewajibannya sebagai pejabat umum, Notaris harus memiliki satu kantor di tempat, kedudukannya. Penentuan tempat kedudukan Notaris ditentukan oleh negara melalui Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkum HAM). Setelah ditetapkannya wilayah kedudukan Notaris berkewajiban untuk melaksanakan tugasnya di tempat kedudukannya. Wilayah kedudukan Notaris hanya mencakup suatu kabupaten/kota. Sedangkan wilayah jabatannya mencakup suatu provinsi.

⁵ *Ibid.*, Hlm. 2.

⁶ *Ibid.*

Sesuai dengan Pasal 17 huruf a Undang-Undang Jabatan Notaris “Notaris dilarang menjalankan jabatan diluar wilayah jabatannya”. Hal ini juga dipertegas dengan Pasal 3 ayat (8) Kode Etik Notaris mengenai Kewajiban “Menetapkan satu kantor di tempat kedudukan dan kantor tersebut merupakan satu-satunya kantor bagi Notaris yang bersangkutan dalam melaksanakan tugas jabatan sehari-hari”.

Jika Notaris melanggar larangan yang ada dalam UUJN maupun Kode Etik Notaris dapat dijatuhi sanksi berupa pemberhentian sementara sesuai dengan Pasal 9 ayat (1) point d “melakukan pelanggaran terhadap kewajiban dan larangan serta kode etik Notaris”. Jadi, Notaris harus membuat akta Notaris didalam wilayah jabatannya.

Dalam hal ini masih ada notaris yang melakukan pelanggaran. Salah satu pelanggaran itu mengenai tempat kedudukan dan wilayah jabatan notaris. Dalam pasal 18 UUJN No. 30 Tahun 2004 jo UUJN No. 2 Tahun 2014 telah dijelaskan bahwa notaris mempunyai tempat atau kedudukan di daerah kabupaten atau kota dan notaris mempunyai wilayah jabatan meliputi seluruh wilayah provinsi dari tempat kedudukannya. Maka jelas dinyatakan bahwa tempat kedudukan notaris dan wilayah jabatan notaris memiliki pengertian yang berbeda. Seperti yang terjadi di kabupaten simalungun yang berbatasan dengan kota pematangsiantar dalam hal ini masih ada beberapa Notaris Simalungun yang membuat akta secara berturut-turut di Pematangsiantar. Oleh karena itu perlu dikaji faktor-faktor apa saja yang timbul dalam melakukan pelanggaran notaris mengenai tempat kedudukan dan wilayah jabatannya.

Penelitian ini termasuk penelitian yuridis normatif. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis sosiologis. Penelitian hukum normatif tidak mengenal adanya data-data. Guna memecahkan isu hukum sekaligus memberikan penjelasan mengenai apa yang seharusnya diperlukan sumber-sumber penelitian.⁷

Sumber data yang dipergunakan untuk penelitian ini adalah data skunder yang terdiri dari:

- a. Bahan:hukum primer baik berupa bahan hokum perundang-undangan yang berhubungan dengan materi materi penelitian serta melakukan analisis data yang diperoleh dalam praktek sehari-hari selaku notaries.
- b. Bahan hukum skunder adalah berupa bahan-bahan yang dapat memberikan penjelasan terhadap dalam bahan hukum primer dan skunder seperti, buku-buku dan hasil praktek sehari-hari.

⁷ Fitria Dewi Navisa. ____, *Karakteristik Asas Kepentingan (Insurable Interest) Dalam Perjanjian Asuransi*. Fakultas Hukum Universitas Islam Malang. Vol.___. No. ____. Hlm.___.

- c. Bahan hukum tersier adalah bahan pendukung di luar bidang hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan tersier seperti kamus, ensiklopedia⁸

Dalam penelitian ini digunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*), menggunakan sumber bahan hukum sekunder terbagi bahan hukum primer dan sekunder, untuk teknik pengumpulan bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini ialah kepustakaan, kemudian analisis bahan hukum dilakukan secara deskriptif, yaitu bahan hukum yang diuraikan dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi bahan hukum dan memahami hasil analisis.

PEMBAHASAN

Pelanggaran Pembuatan Akta Notaris Di Luar Wilayah Jabatan Notaris

Pelanggaran yaitu suatu tindakan yang tidak sesuai dengan norma dan aturan yang telah ditetapkan oleh negara atau pemerintah yang apabila dilanggar akan diberi sanksi atau hukuman ringan maupun berat. Norma dan aturan yang telah ditetapkan yang dimaksud ialah undang-undang jabatan notaris, sumpah/janji jabatan notaris dan kode etik notaris. Pelanggaran notaris yang berkaitan dengan tempat kedudukan dan wilayah jabatan notaris merupakan tindakan pengabaian peraturan kenotariatan. Jenis pelanggaran tersebut berupa pelanggaran terhadap undang-undang jabatan notaris, sumpah/janji jabatan notaris dan kode etik notaris.

Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya akan diberikan wilayah jabatan yang dalam lingkup peradilan di Indonesia dinamakan kompetensi. Kompetensi pengadilan tersebut yang dinamakan kompetensi absolut dan kompetensi relatif. Kompetensi absolut merupakan kewenangan yang mengadili pada pengadilan yang tidak sejenis, sedangkan kompetensi relatif merupakan kewenangan yang mengadili pada pengadilan yang sejenis dan didasarkan pada daerah atau wilayah.

Menurut Pasal 18 ayat 1 UUJN Notaris harus mempunyai tempat kedudukan di daerah kabupaten atau kota. Kedudukan notaris di daerah kota atau kabupaten harus sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas propinsi, dan daerah propinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Bahwa pada tempat kedudukan notaris berarti notaries yang berkantor di daerah Kota kabupaten dan hanya mempunyai 1 (satu) kantor pada daerah kota

⁸ Bambang Sunggono. 2002. *Metodologi Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm. 194.

kabupaten (Pasal 19 ayat [1] UUJN). Kebutuhan Notaris pada satu daerah Kota atau kabupaten akan disesuaikan dengan formasi yang ditentukan pada daerah kota atau kabupaten berdasarkan Keputusan Menteri (Pasal 22 UUJN).

Notaris dalam melaksanakan tugasnya harus bertindak berdasarkan etika. Etika disini ialah dimana seorang notaris dalam jabatannya diwajibkan mematuhi kode etik. Notaris menjalankan tugasnya dalam pembuatan akta otentik harus memperhatikan aturan-aturan yang dinyatakan dalam Peraturan Jabatan Notaris. Tidak hanya itu saja, notaris diwajibkan memberikan pelayanan, penyuluhan dan nasehat hukum serta memberikan penjelasan mengenai perturan perundang-undangan yang berlaku kepada pihak yang datang kepadanya. Dalam melaksanakan jabatannya seorang notaris harus juga mempunyai kewenangan. Kewenangan notaris dalam Pasal 15 dari ayat (1) sampai dengan ayat (3) UUJN dapat dibagi menjadi tiga antara lain, kewenangan umum, kewenangan khusus dan kewenangan notaris yang akan ditentukan dikemudian hari.

Notaris berwenang sepanjang mengenai tempat, akta dimana itu dibuat. Pasal 18 ayat (1) UUJN menentukan bahwa notaries harus berkedudukan di daerah kabupaten atau kota. Setiap notaris harus dengan keinginannya mempunyai tempat kedudukan dan berkantor di daerah kabupaten atau kota. Notaris mempunyai wilayah jabatana meliputi seluruh wilayah propinsi dari tempat kedudukannya.

Pasal 19 ayat (1) tiap notaris wajib mempunyai hanya satu kantor yaitu di tempat kedudukannya, hal ini karena dengan hanya mempunyai satu kantor berarti notaris dilarang mempunyai 2 kantor atau kantor cabang, perwakilan dan atau bentuk lainnya. Pasal 19 ayat (2) menyebutkan bahwa Notaris tidak berwenang secara teratur dan menjalankan jabatan diluar tempat kedudukannya, hal ini disebabkan bahwa akta notaris sedapatnya hanya dilangsungkan dikantor Notaris kecuali pembuatan akta-akta tertentu misalnya berita acara penarikan undian, akta wasiat , akta protes tidak mau membayar atau akta-akta yang dihadiri oleh banyak pihak.

Dari berbagai uraian yang ada diatas telah menjelaskan bahwa seorang notaris tidak hanya memiliki kewenangan dan kewajiban akan tetapi notaris juga mempunyai larangan-larangan yang telah tercantum jelas pada Pasal 17 huruf a Undang-undang tentang Jabatan Notaris alasan kenapa notaries dilarang menjalankan jabatan di luar wilayah jabatannya. Yang dimaksud menjalankan jabatan disini ialah notaris melaksanakan kewenangan dan kewajibanya khususnya dalam pembuatan Akta autentik.

Di dalam prakteknya banyak pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh notaris diantaranya yaitu adanya pembuatan akta oleh notaris yang dilakukan diluar tempat

kedudukan dan wilayah yang telah ditentukan. Semua tidak lepas dari yang namanya suatu kebutuhan notaris itu sendiri. Ini dikarenakan persaingan sangat ketat dan juga adanya keinginan klien untuk dibuatkan aktanya di tempat domisilinya. Pembuatan akta otentik diluar tempat kedudukannya secara terus menerus dan pembuatan akta diluar wilayah jabatan notaris, dan sanksi hukum bagi notaris yang melanggar terhadap tempat kedudukan dan wilayah jabatan notaris terkait dengan pembuatan akta dalam pembuatan akta oleh notaris diluar tempat kedudukannya secara terus menerus adalah dilarang karena bertentangan dengan ketentuan pasal 17 huruf a, 18, 19 UUJN.

Abdul Kadir Muhammad, notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya harus bertanggung jawab, artinya:⁹

1. Notaris dituntut untuk melakukan pembuatan akta dengan baik dan benar. Yang Artinya akta dibuat itu memenuhi kehendak hukum dan permintaan pihak berkepentingan karena jabatannya.
2. Notaris dituntut menghasilkan akta yang bermutu, artinya akta yang dibuatnya itu sesuai dengan aturan hukum dan kehendak para pihak yang berkepentingan dalam arti sebenarnya, bukan mengada-ada. Notaris menjelaskan kepada pihak yang berkepentingan kebenaran isi dan prosedur dengan akta yang dibuatnya itu.
3. Berdampak positif, artinya siapapun akan mengakui akta notaries itu mempunyai kekuatan bukti yang sempurna.

Mengenai tindak pelanggaran yang mungkin dilakukan notaris dalam hal ini akta yang dibuat dihadapannya atau pertij akta diatur di dalam Pasal 84 UUJN, ialah tindakan pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1), Pasal 41, Pasal 44, Pasal 48, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 51 dan Pasal 52 UUJN yang mengakibatkan suatu akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan dan atau suatu akta menjadi batal demi hukum dapat menjadi bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi dan bunga kepada Notaris.

Dalam keputusan diatas maka ketidakotentikan akta notaris yang telah dibuat oleh notaris maka dalam pembuatannya terjadi kebatalan. Menurut Herlien Budiono bahwa undang-undang hendak menyatakan tidak adanya akibat hukum, maka dinyatakan dengan istilah yang sederhana (batal) tetapi adakalanya menggunakan istilah batal dan tak berhargalah (Pasal 879 KUH Perdata) atau tidak mempunyai kekuatan (Pasal 1335 KUH

⁹ Abdul Kadir Muhammad. 1993. *Hukum Perdata Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti. Hlm. 49.

Perdata). Penggunaan istilah-istilah tersebut cukup membingungkan karena adakalanya istilah yang sama digunakan untuk pengertian yang berbeda untuk batal demi hukum atau dapat di batalkan. Pada pasal 1446 KUH Perdata dan seterusnya untuk menyatakan batalnya suatu perbuatan hukum kita temukan istilah-istilah “batal demi hukum”, “membatalkannya” (Pasal 1449 KUH Perdata), menuntut pembatalan (Pasal 1450 KUH Perdata), “Pernyataan batal” (Pasal 1451-1452 KUH Perdata), “gugur” (Pasal 1545 KUH Perdata), dan gugur demi hukum (Pasal 1553 KUH Perdata).¹⁰

Adanya faktor-faktor yang dapat menyebabkan suatu akta dapat dibatalkan sebagai berikut:

- a. Adanya kesalahan-kesalahan dalam proses pembuatan aktanya yang tidak sesuai dengan Undang-undang.
- b. Adanya kesalahan atas isi akta notaris.
- c. Adanya kesalahan ketikan pada salinan akta notaris.
- d. Adanya kesalahan atas isi akta notaris.
- e. Adanya kesalahan bentuk akta notaris.
- f. Adanya perbuatan yang melawan hukum dilakukan oleh notaris dalam pembuatan akta.

Notaris ialah sebagai pejabat umum yang berarti kepada notaris diberikan dan dilengkapi dengan kewenangan atau kekuasaan umum menyangkut publik openbaar gezag.¹¹ Dalam memberikan pelayanan kepentingan umum (*public service*) dalam artian bidang pelayanan pembuatan kata dan tugas-tugas lain yang dibebankan kepada notaris, yang melekat pada predikat sebagai pejabat umum didalam ruang lingkup tugas dan kewenangan notaris. Adapun kewajiban notaris yang sudah tercantum dalam Pasal 16 UUJN. Dalam menjalankan kewenangan sebagaimana telah diatur dalam Pasal 15 UUJN, pemerintah juga mengatur larangan jabatan notaris dalam menjalankan kewenangannya. Hal ini jelas tertuang dalam Pasal 17 Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Akan tetapi adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, ketentuan Pasal 17 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

1. Notaris dilarang:
 - a. Merangkap jabatan sebagai pegawai negeri.

¹⁰ Abdul Kadir Muhammad. *Op.cit.*

¹¹ R. Soegondo Notodisoerjo. 1993. *Hukum Notariat di Indonesia suatu Penjelasan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm. 44.

- b. Menjalankan jabatan diluar wilayah jabatannya.
 - c. Meninggalkan wilayah jabatannya lebih dari 7 (tujuh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang sah.
 - d. Merangkap jabatan sebagai advokat.
 - e. Merangkap jabatan sebagai pejabat Negara.
 - f. Merangkap jabatan sebagai pejabat pembuat Akta Tanah dan/ atau Pejabat lelang Kelas II di luar tempat kedudukan notaries.”
 - g. Merangkap jabatan sebagai pemimpin atau pegawai badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah atau badan usaha swasta
 - h. Menjadi notaris pengganti
2. Notaris yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikenai sanksi berupa:
- a. Pemberhentian sementara.
 - b. Peringatan tertulis.
 - c. Pemberhentian dengan hormat.
 - d. Pemberhentian dengan tidak hormat.

Dalam menjalankan jabatannya notaris tidak hanya tunduk patuh terhadap Undang-undang tentang Jabatan Notaris akan tetapi juga diwajibkan mentaati Kode Etik Notaris. Kode Etik Notaris merupakan kaidah moral yang mengatur kewajiban larangan, pengecualian dan sanksi terhadap notaris. Dimana penjatuhan sanksi tersebut adalah atas pemeriksaan dan pengambilan keputusan atas dugaan pelanggaran ketentuan kode etik yang bersifat internal atau yang tidak mempunyai kaitan yang berhubungan langsung dengan kepentingan masyarakat.

Larangan-larangan Notaris yang telah diatur sedemikian rupa dalam Kode Etik Notaris yang tercantum dalam Pasal 4 yang berbunyi bahwa notaris dan orang lain yang memangku dan menjalankan jabatan notaris dilarang:

1. Mempunyai lebih dari 1 (satu) kantor, baik kantor cabang ataupun kantor perwakilan.
2. Memasang papan nama dan/ atau tulisan yang berbunyi “Notaris/Kantor Notaris” di luar lingkungan kantor.
3. Melakukan publikasi atau promosi diri, baik sendiri maupun secara bersama-sama dengan mencantumkan nama dan jabatannya, menggunakan sarana media cetak dan/ atau elektronik, dalam bentuk:
 - a. Iklan.
 - b. Ucapan selamat.
 - c. Ucapan terima kasih.
 - d. Kegiatan pemasaran.
 - e. Kegiatan sponsor, baik dalam bidang sosial, keagamaan, maupun olahraga.
4. Bekerja sama dengan biro jasa/badan hukum yang pada hakekatnya bertindak sebagai perantara untuk mencari dan mendapatkan klien.
5. Menandatangani akta yang proses pembuatan minutanya telah dipersiapkan oleh pihak lain.
6. Mengirimkan minuta kepada klien untuk ditandatangani.

7. Melakukan pemaksaan kepada klien dengan cara menahan dokumen- dokumen yang telah diserahkan dan/atau melakukan tekanan psikologis dengan maksud agar klien tersebut tetap membuat akta kepadanya.
8. Menggunakan dan mencantumkan gelar yang tidak sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku.
10. Membuat akta melebihi batas kewajaran yang batas jumlahnya di tentukan oleh Dewan Kehormatan.

Akibat Hukum terhadap pembuatan Akta autentik yang tidak memenuhi kewajiban notaris berdasarkan revisi Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris maka Notaris mendapat sanksi yaitu:

1. Sanksi Perdata

Sanksi ini berupa pengantian biaya, ganti rugi dan bunga merupakan akibat yang harus diterima Notaris atas tuntutan para penghadap jika Akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai Akta dibawah tangan atau Akta akan menjadi batal demi hukum.

2. Sanksi Administratif

Sanksi ini berupa teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian tidak hormat. Dalam menegakkan sanksi administratif pada Notaris yang menjadi instrument pengawas adalah Majelis Pengawas. Dalam hal ini penegakan hukum menyebutkan bahwa instrumen penegakan hukum meliputi pengawasan dan penegakan sanksi, pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksa kepatuhan. Dalam menengakan sanksi administratif terhadap notaris yang menjadi instrumen pengawas yaitu Majelis Pengawas yang mengambil langkah Preventif.¹²

Notaris yang melanggar larangan sebagaimana tersebut dalam Pasal 17 UUJN, yaitu terkait menjalankan jabatan di luar wilayah jabatannya dapat dikenai sanksi administratif. Dimana secara garis besar sanksi administratif dapat dibedakan menjadi 3 macam, yaitu:¹³

1. Sanksi Reparatif

Sanksi ini ditujukan untuk perbaikan atas pelanggaran tata tertib hukum.

2. Sanksi Punitif

¹² Abdul Kadir Muhammad. *Op.cit.* Hlm. 49.

¹³ Habib Adjie. 2017. *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*. Cetakan Ke-4. Bandung: Refika Aditama. Hlm. 106-107.

Sanksi yang bersifat menghukum, merupakan beban tambahan. Sanksi hukuman tergolong dalam pembalasan, dan tindakan preventif yang menimbulkan ketakutan kepada pelanggar yang sama atau mungkin untuk pelanggar-pelanggar lainnya.

3. Sanksi Regresif

Sanksi sebagai reaksi atas suatu ketidaktaatan, dicabutnya hak atas sesuatu yang diputuskan menurut hukum, seolah-olah dikembalikan kepada keadaan hukum yang sebenarnya sebelum keputusan diambil.

Lembaga yang berwenang untuk mengawasi Notaris telah ditentukan dalam pasal 67 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Di dalam Pasal 67 ayat (3) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris disebutkan bahwa pengawasan atas Notaris dilakukan oleh Menteri. Menteri yang dimaksud dalam ketentuan ini, yaitu Menteri Hukum dan HAM. Di dalam melakukan pengawasan, Menteri Hukum dan HAM membentuk Majelis Pengawasan berjumlah 9 (sembilan) orang, yang terdiri atas unsur:

- a. Pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang;
- b. Organisasi Notaris sebanyak 3 (tiga) orang, dan
- c. Ahli atau akademis sebanyak 3 (tiga) orang.

Kewenangan ketiga Majelis Pengawasan tersebut disajikan dalam sub bab berikut. Di dalam Pasal 67 ayat (6) UUN Yang menjadi subjek yang diawasi oleh Majelis Pengawasan, yaitu:

- 1) Notaris.
- 2) Notaris Pengganti.
- 3) Pejabat Sementara Notaris.

Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Pusat dapat menjatuhkan sanksi administratif terhadap Notaris sesuai kewenangannya. Baik sanksi teguran lisan dan teguran tertulis dari Majelis Pengawas Wilayah, dan sanksi pemberhentian sementara jabatannya oleh Majelis Pengawas Pusat.¹⁴

Sebagaimana telah diuraikan di atas, Majelis Pengawas Notaris dapat membentuk Majelis Pemeriksa dengan kewenangan untuk memeriksa dan menerima laporan yang diterima dari masyarakat atau dari sesama Notaris. Dalam Pasal 31 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun

¹⁴ Habib Adjie. 2011. *Majelis Pengawas Notaris Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*. Bandung: Refika Aditama. Hlm. 51.

2004, ditemukan pengaturan bahwa Majelis Pemeriksa Notaris (Wilayah dan Pusat yang dibentuk oleh Majelis Pengawas Notaris (Wilayah dan Pusat), jika dalam melakukan pemeriksaan Notaris terbukti bahwa yang bersangkutan melanggar pelaksanaan tugas jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris, maka Majelis Pemeriksa Wilayah atau Pusat dapat menjatuhkan sanksi, berupa:¹⁵

1. Teguran lisan.
2. Teguran tertulis.
3. Pemberhentian sementara.
4. Pemberhentian dengan hormat.
5. Pemberhentian tidak hormat.

Pemberian sanksi berupa teguran secara lisan lebih dimaksudkan kepada proses pembinaan kepada Notaris, sehingga Notaris yang bersangkutan tidak mengulangi pelanggaran kode etik dikemudian hari. Dalam kasus-kasus pelanggaran kode etik Dewan Kehormatan Daerah Notaris Kota Semarang tidak serta merta memberikan sanksi berupa peringatan tertulis *schorsing* maupun pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan Perkumpulan.

Pembatalan Akta Notaris hanya dapat dilakukan oleh para pihak itu sendiri.¹⁶ Dalam setiap kegiatan yang dilakukan notaris dapat mempertanggungjawabkan atas kesalahan dan kelalaian yang dilakukannya dalam pelaksanaan tugas dan jabatannya notaris tidak bertanggung jawan atas isi akta yang dibuat dihadapannya, melainkan notaris hanya bertanggung jawab terhadap bentuk formal akta otentik sebagaimana dicantumkan dalam Undang-undang.

Mengenai tanggung jawab notaris selaku pejabat umum berhubungan dengan kebenaran materil dibedakan menjadi empat poin yaitu:¹⁷

1. Tanggung jawab notaris secara perdata terhadap kebenaran materil terhadap akta yang dibuatnya.
2. Tanggung jawab notaris secara pidana terhadap kebenaran materil dalam kata yang dibuatnya.
3. Tanggung jawab notaris berdasarkan peraturan jabatan notaris terhadap kebenaran materil dalam akta yang dibuatnya.
4. Tanggung jawab notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya berdasarkan kode etik notaris.

Dari sanksi-sanksi yang telah disebutkan di atas, pelanggaran terhadap pelanggaran kode etik pembuatan akta Notaris di luar wilayah jabatannya yang merupakan larangan bagi

¹⁵ *Ibid.* Hlm. 52.

¹⁶ Hartoyo. 2012. *Analisis Terhadap Pelaksanaan Tugas dan Jabatan Notaris Di Luar Tempat Kedudukan*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Hlm. 22.

¹⁷ Abdul Ghofur Anshori. 2009. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hlm. 34-36.

Notaris sebagaimana tercantum dalam Pasal 17 ayat (1), sanksi yang dijatuhkan disesuaikan dengan Pasal 9 ayat (1) point (d), yaitu: “Notaris diberhentikan sementara dari jabatannya karena: d. melakukan pelanggaran terhadap kewajiban dan larangan jabatan serta kode etik Notaris.”

Secara teoritis Menurut Hartoyo pelanggaran atas pelaksanaan tugas dan jabatan notaris diluar tempat kedudukannya mempunyai akibat hukum terhadap akta notaris diluar tempat kedudukannya mempunyai akibat hukum terhadap akta notaris maupun notaris bersangkutan. Akibat hukum terhadap notaris yang bersangkutan adalah ancaman sanksi berupa membayar ganti rugi kepada para pihak yang terbukti dirugikan dan/atau sanksi administratif. Dalam prakteknya sanksi secara administratif hanya sebatas teguran lisan dan atau teguran tertulis.¹⁸

Notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya dikaitkan dengan tempat kedudukan dan wilayah jabatan notaris dalam membuat akta autentik wajib di tempat kedudukannya dan wilayah jabatan notaris. Tempat kedudukan adalah di daerah kabupaten atau kota, sedangkan wilayah jabatan notaris adalah satu daerah provinsi dari tempat kedudukannya. Tetapi dalam praktiknya masih ada notaris yang melanggar ketentuan tempat kedudukan dan wilayah jabatan notaris yang membuka kantor lebih dari satu dan notaris di kabupaten Simalungun yang menjalankan tugas jabatannya secara berturut-turut di luar dari tempat kedudukannya. Hal tersebut merupakan suatu pelanggaran yang mempunyai sanksi bagi notaris yang melakukan pelanggaran.

Ketidak patuhan notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya dikaitkan dengan tempat kedudukan dan wilayah jabatan notaris di kabupaten Simalungun yang merupakan pelanggaran ketentuan undang-undang jabatan notaris, sumpah/janji jabatan notaris dan kode etik notaris. Sanksi tersebut dapat saja berupa pemberhentian notaris, baik pemberhentian sementara dan pemberhentian dengan tidak hormat.

Faktor-faktor yang menjadi alasan notaris menjalankan tugas jabatannya di luar tempat kedudukan dan wilayah jabatannya ialah faktor yang berkaitan dengan pembuatan akta, faktor yang berkaitan dengan pemekaran daerah, faktor belum meratanya notaris di daerah terpencil, faktor yang berkaitan dengan undang-undang jabatan notaris dan sumpah/janji jabatan notaris serta kode etik notaris, faktor yang berkaitan dengan pengawasan dan pembinaan notaries secara internal maupun eksternal.

KESIMPULAN

¹⁸ *Ibid.* Hlm. 144.

Ada beberapa hal yang memang menjadi alasan mengapa seorang notaris dilarang membuat Akta autentik diluar wilayah jabatan antara lain yang pertama, untuk menjamin kepentingan masyarakat yang memerlukan jasa notaris. Yang kedua, peraturan untuk memberi kepastian hokum kepada masyarakat dan sekaligus mencegah terjadinya persaingan tidak sehat antar notaris dalam menjalankan jabatannya. Yang ketiga, tujuan pembatasan atau larangan bagi notaris ini dapat menjaga seorang notaris dalam menjalankan praktiknya bertanggung jawab terhadap segala hal yang dilakukannya.

Akibat hukum terhadap akta yang dibuat oleh notaris yang telah melakukan pelanggaran terhadap undang-undang notaris yaitu akta notaris tersebut dalam pembuatannya dilakukan diluar wilayah jabatan maka akta notaris tersebut tidak otentik dan akta tersebut tidak memiliki kekuatan seperti akta dibawah tangan apabila ditanda tangani oleh para pihak yang bersangkutan. Kebatalan akta notaris meliputi; dapat dibatalkan, batal demi hukum, mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan. Akta notaris batal atau batal demi hukum mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan terjadi karena tidak terpenuhinya syarat-syarat yang sudah ditentukan menurut hukum, tanpa perlu adanya tindakan hukum tertentu dari yang bersangkutan yang berkepentingan. Untuk notaris sendiri jika ketahuan melakukan pelanggaran dalam peraturan Undang-undang tentang Jabatan Notaris ataupun melanggar Kode etik notaris akan mendapatkan sanksi berupa teguran lisan dan teguran tulis yang selanjutnya akan dijatuhi sanksi administratif, sanksi bisa berupa pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat bahkan jika kesalahan memang benar-benar sudah fatal dan terbukti melanggar aturan dapat diberikan sanksi berupa pemberhentian secara tidak hormat.

SARAN

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan di atas, maka penulis menulis saran sebagai berikut:

1. Seorang notaris dilarang melaksanakan pembuatan akta notaris jabatan diluar wilayah jabatannya dapat melaksanakan tugas 15 jabatan tersebut di luar tempat kedudukannya akan tetapi dengan syarat masih berada dalam wilayah jabatannya, tidak dilakukan secara teratur dan dilakukan dalam kondisi yang terpaksa, hanya untuk pembuatan akta-akta tertentu yang memungkinkan dilakukan ditempat kedudukannya.
2. Maka seharusnya perlu adanya perubahan (revisi) terhadap UUJN maupun Peraturan Kode Etik Jabatan Notaris, dan melakukan harmonisasi hukum antara berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait, sehingga terjadi sinkronisasi hukum

antara undang-undang yang ada, yang mengatur tentang otentitas dari akta autentik. Dengan adanya perkembangan teknologi dan tuntutan aktivitas kehidupan masyarakat modern, maka Notaris diharapkan dapat berperan dalam pembuatan akta elektronik. Pemerintah perlu untuk menstimulus revisi UU Notaris ke arah yang memungkinkan untuk meningkatkan peranan Notaris sesuai dengan perkembangan zaman. Notaris kedepannya juga harus mempersiapkan diri dengan meningkatkan kemampuan dan pemahaman dalam pengelolaan data elektronik yang handal, aman dan nyaman, meskipun secara teknisnya dapat digunakan tenaga ahli IT. Demikian pula dengan Majelis Pengawas Notaris dan Organisasi Notaris, harus memiliki kemampuan pengawasan dengan membangun sistem pengawasan elektronik dengan penerapan sistem tata kelola informasi dan komunikasi yang baik yang memenuhi standarisasi yang telah ditetapkan oleh undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Ghofur Anshori. 2009. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Abdul Kadir Muhammad. 1993. *Hukum Perdata Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Bambang Sunggono. 2002. *Metodologi Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Habib Adjie. 2011. *Majelis Pengawas Notaris Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*. Bandung: Refika Aditama.
- . 2017. *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*. Cetakan Ke-4. Bandung: Refika Aditama.
- Hartoyo. 2012. *Analisis Terhadap Pelaksanaan Tugas dan Jabatan Notaris Di Luar Tempat Kedudukan*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Rudi Indrajaya dan Ika Ikmasari. 2016. *Kedudukan Akta Izin Roya Hak Tanggungan Sebagai Pengganti Sertifikat Hak Tanggungan Yang Hilang*. Jakarta Selatan: Visimedia Pustaka.
- Salim H.S. 2017. *Teknik Pembuatan Akta Perjanjian (TPA Dua)*. Jakarta: Rajawali Pers.

Jurnal

- Fitria Dewi Navisa. Karakteristik Asas Kepentingan (Insurable Interest) Dalam Perjanjian Asuransi, *Jurnal Yurispruden*, Vol____. No.____.

Internet

- <https://id.wikipedia.org/wiki/Notaris> diakses pada 10 Nopember 2020.

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI NOTARIS
DALAM MENJALANKAN KEWAJIBAN RAHASIA JABATAN**

Tri Andaru Wibowo, Rahmatul Hidayati

Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No.193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax: 0341-552249
Email: andaruwibowo@gmail.com

ABSTRAK

Notaris sebagai jabatan kepercayaan wajib merahasiakan segala hal yang bersangkutan dengan jabatannya sebagai pejabat umum. Perlindungan hukum bagi notaris dalam menjalankan kewajiban rahasia jabatan memiliki isu permasalahan yang harus dilindungi dengan bentuk pengaturan yang sesuai dengan UUJN. Dengan masalah terkait wewenang notaris dalam menjalankan kewajiban rahasia jabatan ini menerangkan bagaimana perlindungan hukum notaris dalam kasus membuka rahasia yang terkait dengan jabatan notaris dan bentuk perlindungan hukum bagi notaris dalam melaksanakan rahasia jabatan. peneliti menggunakan jenis penelitian normatif dan melakukan pendekatan dengan metode prepektif analitis. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang menyangkut tentang perlindungan hukum bagi notaris dalam menjalankan kewajiban rahasia jabatan. Perlindungan hukum notaris dalam menjalankan rahasia jabatan telah diatur dalam ketentuan perundangan-undangan secara umum dan khusus. Sedangkan keberadaan majelis pengawas daerah diperlukan untuk menjaga keseimbangan dan kewajiban dimana hak ingkar merupakan bagian untuk melindungi kerahasiaan.

Kata Kunci: Notaris, Rahasia Jabatan, Perlindungan Hukum.

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Notaris sebagai pejabat umum diberikan perlindungan hukum oleh undang-undang dalam rangka untuk menjalankan kewajiban rahasia jabatan dalam pembuatan segala produk-produk hukum yang termasuk dalam wewenangnya. Dalam penulisan ini membicarakan tentang perlindungan hukum notaris dalam menjalankan kewajiban rahasia jabatan seperti judul yang saya angkat. Sedangkan notaris mempunyai rahasia jabatan yang harus dipegang teguh sebagai salah satu profesi hukum dimana profesi yang menjunjung tinggi nilai keadilan. Saat ini sumpah jabatan atau profesi bukan saja merupakan norma moral tetapi sudah berkembang menjadi norma hukum yang di paksakan dan bersanksi.

Rahasia jabatan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang diakses melalui Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia adalah sesuatu yang berkenaan dengan jabatan dan tidak boleh diketahui oleh umum. Menurut Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) yang dimaksud dengan rahasia jabatan adalah rahasia yang menyangkut

tugas dalam suatu jabatan badan publik atau tugas negara lainnya yang di tetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan merupakan salah satu bentuk informasi publik yang tidak dapat diberikan pada publik.

Notaris sebagai pejabat umum, sebelum menjalankan jabatannya wajib mengucapkan sumpah/janji menurut agamanya di hadapan pejabat yang berwenang dan sumpah jabatan notaris ini, selain merupakan janji kepada Tuhan Yang Maha Esa, juga janji yang mengikat berdasarkan norma hukum publik. Selain itu notaris wajib memahami dan mematuhi semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam menjalankan jabatannya, seorang notaris tidak cukup hanya memiliki keahlian hukum, tetapi juga harus dilandasi tanggung jawab dan penghayatan terhadap keluhuran martabat serta keluhuran jabatannya. Jabatan notaris merupakan jabatan kepercayaan dan sebagai orang kepercayaan sudah selayaknya notaris memegang teguh kerahasiaan jabatan notaris, yaitu merahasiakan semua yang di beritahukan kepadanya terkait dengan pembuatan suatu akta.

Kewajiban menjaga rahasia jabatan notaris di rumuskan dalam sumpah jabatannya dan ketentuan lain yang diatur secara hukum. Konsep rahasia jabatan notaris menganut teori rahasia relatif dan nisbi, dalam arti rahasia jabatan notaris dapat dibuka (bersifat terbuka), jika ada kepentingan umum yang harus didahulukan atau adanya undang-undang atau perundang-undangan yang memberikan pengecualian.

Ketentuan rahasia jabatan yang diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, melahirkan kewajiban ingkar, yaitu kewajiban bagi notaris untuk tidak berbicara kepada siapapun mengenai isi akta dan segala keterangan yang diperoleh dalam pelaksanaan jabatannya, baik yang dimuat dalam akta atau yang tidak dimuat dalam akta, kecuali undang-undang menentukan lain. Dalam perkembangan dewasa ini, sering penegak hukum (penyidik dan penuntut umum) dengan alasan untuk proses peradilan meminta langsung kepada notaris untuk menyerahkan akta yang di buatnya yang ada dalam simpanan notaris dan/atau meminta notaris untuk hadir memberikan keterangan dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta akta yang dibuatnya. Dalam keadaan seperti itu, maka oleh notaris diperlihatkannya akta/atau di berikannya keterangan mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan akta, sehingga kerahasiaan jabatan notaris menjadi terbuka, yang mana seharusnya notaris wajib merahasiakan segala sesuatu mengenai akta termasuk segala keterangan yang diperoleh notaris guna pembuatan akta.

Menurut hukum yang berlaku, bahwa pelanggaran atas kerahasiaan jabatan notaris, maka seorang notaris dapat di kenakan sanksi berupa peringatan sampai hingga

pemberhentian dengan tidak hormat dari jabatannya selaku notaris berdasarkan ketentuan Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 Pasal 16 Ayat 11¹, pada pokoknya menyatakan notaris yang melanggar ketentuan kerahasiaan jabatan notaris dapat di kenakan sanksi berupa:

- a. peringatan tertulis
- b. pemberhentian sementara
- c. pemberhentian dengan hormat
- d. pemberhentian dengan tidak hormat

Selain itu, juga dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana diatur dan diancam hukuman dalam ketentuan Pasal 322 ayat (1) KUHP yang mengatur mengenai tindakan membuka rahasia jabatan², yang berbunyi: Barang siapa dengan sengaja membuka suatu rahasia, yang menurut jabatannya atau pekerjaannya, baik yang sekarang, maupun yang dahulu, ia diwajibkan menyimpannya, dihukum penjara paling lama sembilan bulan atau denda paling banyak Rp.9000,-(sembilan ribu rupiah). Menurut R. Soesilo untuk dapat dihukum oleh Pasal 322 KUHP ini , maka hal-hal yang harus di buktikan³ adalah :

- a. yang di beritahukan (dibuka) itu harus suatu rahasia;
- b. bahwa orang itu diwajibkan untuk menyimpan rahasia tersebut dan ia harus betul-betul mengetahui, bahwa ia wajib menyimpan rahasia itu;
- c. bahwa kewajiban untuk menyimpan rahasia itu adalah akibat dari suatu jabatan atau pekerjaan yang sekarang, maupun yang dahulu pernah ia jabat; dan
- d. membukanya rahasia itu di lakukan dengan sengaja.

Lebih lanjut dijelaskan R. Soesilo , yang diartikan dengan rahasia itu sesuatu yang diketahui oleh yang berkepentingan, sedangkan lain orang belum mengetahuinya. Siapakah yang diwajibkan menyimpan rahasia itu, tiap-tiap peristiwa harus ditinjau sendiri-sendiri oleh hakim, misalnya dokter harus menyimpan rahasia penyakit pasiennya, seorang pastur harus menyimpan rahasia dosa orang-orang yang telah melakukan *biecht* kepadanya. Seorang menyimpan arsip rahasia dilarang memberitahukan tentang surat-surat kepada orang yang tidak berkepentingan. Selain itu juga dijelaskan bahwa dilarang untuk memperlihatkan, memberi turunan atau petikan dari surat-surat dinas kepada orang yang tidak berkepentingan.⁴

¹ Undang Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris Pasal 16 Ayat 11.

² Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

³ R.Soesilo, 1991, *KUHP Serta Komentar Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bogor: Poltelia, Hlm.

⁴ <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt58d0ba2b5a397/bisakah-dipidana-jika-menceritakan-rahasia-jabatan-pada-keluarga> (diakses tanggal 19 november 2020, pukul 09.59).

Ketentuan pada Pasal 322 KUHP tidak terperinci pada hal-hal yang wajib dirahasiakan oleh penyimpan rahasia jabatan, siapa yang wajib menyimpan rahasia jabatan, untuk siapa rahasia jabatan disimpan dan hanya memberikan pembatasan bahwa yang harus disimpan adalah rahasia karena jabatannya yang sekarang maupun yang dahulu menjalankan jabatannya. Dapat juga diartikan keterangan yang langsung digunakan dalam ruang lingkup isi rahasia jabatan mencakup isi akta dan segala keterangan yang diperoleh dalam pembuatan akta dan juga keterangan yang tidak secara langsung digunakan dalam pembuatan akta. Hal ini disimpulkan dari rumusan dalam pasal 322 KUHP yang menyatakan “rahasia karena jabatannya” *junto* Pasal 14 ayat 2 Undang-Undang Jabatan Notaris, yang menyatakan “merahasiakan isi akta dan keterangan yang diperoleh dalam pelaksanaan jabatan saya”.

Subjek yang wajib menyimpan rahasia jabatan yaitu notaris, notaris pengganti dan pejabat sementara notaris yang masih menjabat maupun yang tidak menjabat lagi. Hal ini disimpulkan dari rumusan kata kata dalam Pasal 322 KUHP yaitu “karena jabatannya yang sekarang maupun yang dahulu”. Undang-Undang Jabatan Notaris Pasal 16A ayat 2 memperluas subjek yang wajib merahasiakan termasuk calon notaris yang menjalankan magang kewajiban merahasiakan bagi notaris tidak bersifat tertutup. Tetapi memberikan pengecualian untuk membuka rahasia jabatannya sepanjang ada alasan pembenaran untuk membuka rahasia jabatannya, yaitu: Undang-Undang lain secara tegas memberikan pengecualian kepada notaris (subjek penyimpan rahasia jabatan), untuk membuka rahasia jabatannya.

Persetujuan Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah bagi notaris (subjek penyimpan rahasia jabatan), untuk membuka rahasia jabatan khusus dalam penegakan hukum pidana terhadap notaris. Persetujuan dari pemilik rahasia jabatan atau pihak yang berkepentingan dengan rahasia jabatannya. Hal ini hanya berlaku diluar penegakan hukum pidana. Dasar hukumnya bahwa Pasal 322 KUHP merupakan delik aduan absolut, dimana rahasia jabatan disimpan untuk kepentingan pemilik rahasia jabatan yaitu para pihak, para ahli waris dan penerima haknya. Pembahasan hak dan kewajiban notaris dalam penegakan hukum pidana tidak terlepas atau berkaitan langsung dengan ketentuan tentang kewajiban notaris untuk menyimpan rahasia jabatannya.

Dalam dunia praktek terutama dalam perkara pidana, notaris berhadapan pada kenyataan bahwa penyidik sering mengabaikan adanya kewajiban notaris untuk merahasiakan isi akta yang di buatnya. Alasan penyidik yaitu karena dengan datang ke pengadilan, belum tentu notaris membuka rahasia jabatan notaris. Pada umumnya banyak penyidik yang tidak memahami makna dari kewajiban notaris untuk merahasiakan isi akta

sesuai dengan kewajiban notaris untuk merahasiakan isi akta sesuai dengan isi sumpah jabatan notaris yang diatur dalam Pasal 4 UUJN. Sehubungan dengan kewajiban notaris yang kurang diakui atau dipahami oleh penyidik, hal tersebut mengakibatkan notaris secara terpaksa harus memberikan kesaksian atau tidak melaksanakan sumpah jabatan notaris.

Dari latar belakang yang saya tulis di atas ada beberapa permasalahan yang dapat dirumuskan sebagai berikut, bagaimana kedudukan hak ingkar notaris dalam menjalankan kewajiban rahasia jabatan?, Bagaimana perlindungan hukum bagi notaris dalam melaksanakan rahasia jabatan?

Metode penelitian adalah tata cara bagaimana melakukan penelitian, metode penelitian membicarakan mengenai tata cara pelaksanaan penelitian.⁵ Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian yang menggunakan pendekatan yang bersifat prespektif analitis. Bersifat prespektif maksudnya penelitian ini mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validasi aturan hukum yang dihadapi.⁶ Analitis dimasukan berdasarkan gambaran fakta yang diperoleh akan dilakukan secara cermat bagaimana menjawab permasalahannya.

Jenis penelitian yang digunakan disesuaikan dengan permasalahan yang diangkat di dalamnya. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menganalisa hukum yang tertulis dari bahan pustaka atau data sekunder belaka yang lebih d kenal dengan nama bahan hukum sekunder dan bahan acuan dalam bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum. Objek penelitian ini adalah hukum positif mengenai perlindungan hukum bagi notaris dalam melaksanakan rahasia jabatan.

Dalam penelitian ini ada 2 (dua) pendekatan pokok yang dapat digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan (*normative approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*normative approach*) digunakan untuk menelaah aturan-aturan atau ketentuan hukum tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan perlindungan hukum dan pentingnya perlindungan hukum tersebut diberikan kepada notaris. Pendekatan konsep (*conceptual approach*) digunakan untuk menelaah konsep hukum baik yang dikemukakan oleh para ahli maupun abstraksi hukum yang merupakan *ratio decidendi* dari suatu aturan tentang bentuk perlindungan hukum.

⁵ Jonaedi effendi dan johnny Ibrahim, 2018, *metode penelitian hukum normative dan empiris*, Depok: prenadamedia group, Hlm. 2.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, Hlm. 35.

Pendekatan ini dilakukan dengan cara menganalisis, mengkaji dan menilai pendapat-pendapat, teori dan rumusan atau dalil-dalil tentang perlindungan hukum dan sejauh mana perlindungan hukum tersebut bermanfaat dalam penegakan hukum. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: Bahan hukum primer, yakni peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti seperti Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, segala peraturan perundang-undangan yang menyangkut jabatan notaris, beserta semua peraturan pelaksanaannya. Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku teks, jurnal-jurnal, dan pendapat para ahli yang berhubungan dengan perlindungan hukum dalam melaksanakan rahasia jabatan bagi notaris. Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia, dan lain sebagainya.

Bahan hukum yang dikumpulkan dianalisa dengan langkah-langkah meliputi deskripsi, sistematisasi dan eksplanasi. Langkah deskripsi meliputi “isi maupun struktur hukum positif”⁷, sedangkan langkah sistematisasi dilakukan untuk memaparkan isi dan struktur atau hubungan hierarki antara aturan-aturan hukum. Pada tahap eksplanasi dilakukan penjelasan dan analisa terhadap makna yang terkandung dalam aturan hukum sehubungan dengan isu hukum dalam penelitian ini sehingga keseluruhannya membentuk satu kesatuan yang saling berhubungan secara logis. Melalui pola analisa bahan hukum yang demikian ini, akan mudah diamati atau dianalisa tentang perlindungan hukum dan urgensinya bagi notaris dalam melaksanakan rahasia jabatan.

PEMBAHASAN

Kedudukan Hak Ingkar Notaris Dalam Menjalankan Kewajiban Rahasia Jabatan.

Perlindungan hukum terhadap notaris berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, dirumuskan: “bahwa notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam undang-undang jabatan notaris“. Notaris sebagai pejabat umum, yang berarti bahwa kepada notaris diberikan dan dilengkapi dengan kewenangan atau kekuasaan umum yang menyangkut publik *openbaar gezag*⁸, sebagai pejabat umum notaris di angkat oleh negara, artinya notaris merupakan kepanjangan tangan dari negara, notaris menunaikan sebagian

⁷ Phillipus M. Hadjon, 1994, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, ____: Yuridika, Hlm. 6.

⁸ R. Sugondo Notodisoerjo, 1993, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hlm. 44.

tugas negara di bidang hukum perdata. Negara dalam rangka memberikan perlindungan hukum dalam bidang hukum privat kepada warga negara telah melimpahkan sebagian wewenangnya kepada notaris untuk membuat akta otentik, oleh karena itu ketika menjalankan tugasnya, notaris wajib di posisikan sebagai pejabat umum yang mengemban tugas negara, layaknya para hakim, jaksa, anggota dewan, duta besar, bupati, walikota, dan lain sebagainya. Perbedaannya notaris tidak mendapat gaji dari negara, notaris hanya mendapatkan honorarium sebagai kontra prestasinya kepada masyarakat. Besarnya honorarium pun di tentukan berdasarkan undang-undang, tidak bisa sekehendaknya sendiri, dengan demikian harus diakui bahwa notaris adalah jabatan pengabdian kepada kepentingan negara dan masyarakat.

Dalam memberikan pelayanan kepentingan umum (*public service*), dalam arti bidang pelayanan pembuatan akta dan tugas-tugas lain yang dibebankan kepada notaris, yang melekat pada predikat sebagai pejabat umum dalam ruang lingkup tugas dan kewenangan notaris.⁹ Pelayanan kepentingan umum merupakan hakekat tugas bidang pemerintahan yang didasarkan pada asas memberikan dan menjamin adanya rasa kepastian hukum bagi warga anggota masyarakat. Dalam bidang tertentu tugas itu oleh undang-undang diberikan dan dipercayakan kepada notaris, sehingga masyarakat juga harus percaya bahwa akta notaris yang diterbitkan atau dikeluarkan tersebut memberikan kepastian hukum bagi para warganya. Adanya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang dan kepercayaan dari masyarakat yang dilayani itulah yang menjadi dasar tugas dan fungsi notaris dalam lalu lintas hukum.

Sebagai konsekuensi logis, maka seiring dengan adanya kepercayaan tersebut, haruslah dijamin adanya pengawasan agar tugas notaris selalu sesuai dengan kaidah hukum yang mendasari kewenangannya, agar dapat terhindar dari penyalahgunaan kewenangan atau kepercayaan yang diberikan. Oleh karena itu, maka tujuan pokok pengawasan agar segala hak dan kewenangan maupun kewajiban yang diberikan kepada notaris dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang diberikan oleh peraturan dasar yang bersangkutan senantiasa dilakukan di atas rambu-rambu hukum yang telah ditentukan, bukan saja jalur hukum tetapi juga atas dasar moral dan etika profesi demi terjaminnya perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat. Oleh karena jabatan notaris adalah jabatan pengabdian kepada

⁹ Paulus Efendi Lotulung, 2003, *Perlindungan Hukum Bagi Notaris*, Bandung: Makalah dalam Rangka Kongres Ikatan Notaris Indonesia, Hlm: ____.

kepentingan negara dan masyarakat, maka pengawasan khususnya pemeriksaan kepada notaris harus mengedepankan rasa menghargai dan menghormati sesama perangkat negara.¹⁰

Perlindungan notaris dalam kasus-kasus yang terkait dengan rahasia jabatan juga sangat perlu diperhatikan, karena dalam dunia praktek notaris sering dihadapkan dengan masalah tindak pidana. Tidak hanya itu notaris juga wajib merahasiakan isi akta dan segala keterangan yang diperoleh dalam pelaksanaan jabatannya. Hal ini sejalan dengan sumpah jabatan yang diucapkan sebelum notaris melaksanakan jabatannya, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (2) UUJN. Notaris tidak bisa secara bebas mengungkapkan atau membocorkan rahasia jabatannya kepada siapapun kecuali terdapat peraturan perundang-undangan lain yang memperbolehkannya untuk membuka rahasia jabatannya. Sumpah jabatan tersebut ditegaskan sebagai salah satu kewajiban notaris yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf f, yang menyatakan dalam menjalankan jabatannya, notaris berkewajiban merahasiakan segala sesuatu mengenai akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan, kecuali undang-undang menentukan lain.

Kewajiban tersebut menjadi sebuah kewajiban ingkar yang melekat pada tugas jabatannya. Seorang notaris dianggap sebagai pejabat tempat dimana seseorang memperoleh nasihat yang dapat diandalkan, dan segala sesuatu yang ditulis serta ditetapkannya benar, sebagai pembuat dokumen yang kuat dalam proses hukum. Sedangkan tujuan Notaris diberikan hak ingkar berdasarkan Pasal 170 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana adalah untuk melindungi rahasia jabatan. Namun faktanya, hak ingkar ini tidak berarti apa-apa ketika berhadapan dengan kepentingan proses peradilan. Hal ini disebabkan karena dalam Undang-Undang Jabatan Notaris khususnya dalam Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (1) huruf f tidak memberikan kejelasan mengenai kewajiban ingkar notaris. Kehadiran notaris memegang peranan penting dalam lalu lintas hukum, khususnya yang berkaitan dengan pembuatan alat bukti tertulis yang bersifat otentik. Hal ini bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum yang dibutuhkan masyarakat terkait alat bukti tertulis yang memiliki sifat otentik mengenai keadaan, peristiwa, atau perbuatan hukum, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Kewajiban ingkar ini dapat berakhir manakala terdapat peraturan perundang-undangan yang memerintahkan notaris untuk membuka rahasia jabatannya. Sekalipun demikian kewajiban Notaris masih dapat merahasiakannya dengan mempergunakan hak

¹⁰ ____, 2008, *Jati Diri Notaris Indonesia Dulu Sekarang Dan Yang Akan Datang*, Pengurus Pusat INI, Jakarta: ____, Hlm. 238.

ingkar (*verschoningsrecht*) yang diberikan kepadanya berdasarkan ketentuan sebagai berikut:

- Pasal 1909 ayat (2) butir 3e Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang berbunyi:

“Segala siapa yang karena kedudukannya, pekerjaannya atau jabatannya menurut undang-undang diwajibkan merahasiakan sesuatu, namun hanyalah semata-mata mengenai hal-hal yang pengetahuannya dipercayakan kepadanya sebagai demikian.”

- Pasal 170 ayat (1) KUHAP, berbunyi:

“Mereka yang karena pekerjaan, harkat martabat atau jabatannya diwajibkan menyimpan rahasia, dapat minta dibebaskan dari kewajiban untuk memberi keterangan sebagai saksi, yaitu tentang hal yang dipercayakan kepada mereka.”

Keberadaan Notaris selama ini di mata hukum seolah-olah tidak ada bedanya dengan masyarakat umum. Seringkali terjadi persamaan perlakuan terhadap pemeriksaan Notaris sebagai saksi baik dalam tahap penyidikan hingga persidangan, Notaris diposisikan seolah-olah sebagai warga negara masyarakat umumnya yang tidak memiliki rahasia jabatan yang wajib dirahasiakannya.

Berkaitan dengan pemanggilan notaris sebagai saksi khususnya dalam proses peradilan pidana harus berdasarkan persetujuan Majelis Kehormatan Notaris. Hal ini bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi notaris dalam menjalankan tugasnya. Perlindungan yang diberikan tersebut berkaitan untuk menjaga keseimbangan notaris dalam menjaga kerahasiaan akta dengan kepentingan penegak hukum dalam menjalankan tugasnya sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Jabatan Notaris¹¹. Majelis Kehormatan Notaris sebelum memberikan izin kepada Notaris untuk diperiksa sebagai saksi baik ditahap penyidikan maupun persidangan terlebih dahulu akan memanggil notaris untuk melaksanakan sidang melalui Majelis Pengawas Daerah guna meminta keterangannya sehubungan dengan adanya surat permohonan pemanggilan notaris baik dari pihak penyidik ataupun pengadilan.

Hasil keputusan dari sidang tersebut bisa menyetujui atau menolak pemanggilan Notaris tersebut. Apabila Majelis Kehormatan Notaris memberikan persetujuannya atas pemanggilan notaris sebagai saksi, maka notaris yang bersangkutan wajib memenuhinya. Namun apabila tidak memberikan izin atas pemanggilan notaris tersebut, tetapi notaris yang bersangkutan tetap hadir memenuhi panggilan tersebut, segala akibat hukum yang ditimbulkan menjadi tanggung jawab yang bersangkutan, artinya Majelis Kehormatan Notaris tidak akan ikut bertanggung jawab apabila terjadi tindakan-tindakan yang sewenang-

¹¹ Pasal 66 Undang Undang Jabatan Notaris.

wenang dari para penegak hukum kepada notaris ketika menjalani proses pemeriksaan sebagai saksi.

Pemanggilan notaris sebagai saksi terkait adanya dugaan tindak pidana atas akta yang dibuat di hadapannya dalam proses peradilan pidana menjadi hal yang penting untuk memperoleh keterangan secara langsung dari notaris yang bersangkutan mengenai akta yang dibuat dihadapannya atas permintaan para pihak (klien) yang berperkara. Hal ini didasarkan berdasarkan fungsi hukum acara pidana itu sendiri yang berbeda dengan hukum acara perdata. Van Bemmelen berpendapat bahwa terdapat tiga fungsi hukum acara pidana, salah satunya yang merupakan tujuan pokoknya mencari serta memperoleh kebenaran yang selengkap-lengkapnyanya secara utuh dan menyeluruh¹².

Sedangkan dalam permasalahan dalam pemanggilan notaris sebagai saksi, hakim tidak bisa puas begitu saja terhadap kebenaran formil yang ditunjukkan, pengujian terhadap bukti-bukti formil tersebut dimuka persidangan, serta fakta-fakta yang ditemukan dalam persidangan menjadi bahan pertimbangan guna memperkuat keyakinan hakim dalam memutus perkara. Sehingga akta otentik yang diajukan sebagai alat bukti di persidangan wajib didampingi alat bukti lain dan biasanya berupa keterangan saksi. Sekalipun kondisi di atas terjadi pada notaris diberikan perlindungan hukum oleh Undang-Undang dalam rangka memberikan kesaksian di persidangan. Bentuk dari perlindungan hukum ini adalah hak ingkar notaris yang dapat digunakan agar kewajiban menjaga rahasia jabatannya tetap terjaga. Hak ingkar Notaris ini hanya sebatas kewajiban ingkar yang ditegaskan dalam sumpah jabatan notaris maupun Pasal 16 ayat (1) huruf f, berupa akta yang dibuatnya berikut isi aktanya maupun keseluruhan fakta yang diperoleh Notaris dari kliennya dalam proses pembuatan akta baik yang tercantum ataupun tidak tercantum dalam akta. Kewajiban untuk menyimpan rahasia pada umumnya hanya berkaitan dengan hak untuk menolak memberi kesaksian yang dimiliki seorang wajib penyimpan rahasia yang merupakan orang kepercayaan.

Tuntutan untuk menggunakan hak ingkar harus dinyatakan secara tegas. Pernyataan dari seorang saksi, yang menuntut penggunaan hak ingkarnya dengan hanya menyatakan bahwa untuk menjawab pertanyaan yang ditujukan kepadanya, sangat menyakitkan baginya, menurut Hooge Raad tidak cukup untuk dapat diterima sebagai pernyataan hendak mempergunakan hak ingkarnya.¹³ Menurut pendapat yang umum dianut, hak ingkar tidak hanya dapat diberlakukan terhadap keseluruhan kesaksian, akan tetapi juga terhadap

¹² Andi Hamzah, 1996, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Jakarta: Saptartha Jaya, Hlm. 9.

¹³ Putusan Hooge Raad H.R. 26 Juli 1927, N.J. 1929 Nomor 1151.

beberapa pertanyaan tertentu bahkan hak ingkar dapat diperlakukan terhadap tiap-tiap pertanyaan.¹⁴

Bentuk Perlindungan Hukum Bagi Notaris dalam Melaksanakan Rahasia Jabatan.

Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) telah memberikan suatu prosedur khusus dalam penegakan hukum terhadap notaris yang diatur dalam pasal 66 UUJN yaitu: kepentingan proses peradilan, penyidikan, penuntut umum atau hakim dengan persetujuan majelis pengawas daerah berwenang:

- a. Mengambil fotokopi minuta akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol notaris dalam penyimpanan notaris;
- b. Memanggil notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya atau protokol notaris yang berbeda dalam penyimpanan notaris.

Berlakunya ketentuan pasal 66 UUJN maka ketentuan pasal 112 KUHAP hanya dapat dilaksanakan terhadap notaris setelah adanya Majelis Pengawas Daerah, dalam bentuk keputusan ketua Majelis Pengawas Daerah berdasarkan keputusan rapat pleno Majelis Pengawas Daerah dan bersifat final dan mengikat bagi penyidik, sedangkan penyitaan terhadap minuta akta, surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta dan protokol notaris dalam penyimpanan notaris tidak memerlukan lagi persetujuan pengadilan dan hanya persetujuan majelis pengawas daerah dalam bentuk keputusan ketua majelis pengawas daerah berdasarkan putusan rapat pleno majelis pengawas daerah yang bersifat final dan mengikat.

Dalam penegakan perlindungan hukum Notaris dalam posisinya sebagai pejabat umum dan sekaligus sebagai profesi bertugas membuat alat bukti tertulis berupa akta otentik yang dapat mewujudkan pembuktian hukum yang kuat dan sempurna. Untuk itu, Notaris dalam melaksanakan rahasia jabatan perlu diberikan perlindungan hukum, guna:

- a. Menjaga keluhuran, harkat, martabat, kehormatan jabatan notaris termasuk ketika memberikan kesaksian dan berproses dalam pemeriksaan di persidangan;
- b. merahasiakan isi akta dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan akta; dan
- c. menjaga minuta atau surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol notaris yang berada dalam penyimpanan notaris.

Sebagai bentuk perlindungan hukum bagi notaris dalam melaksanakan rahasia jabatan, secara umum telah diatur dalam peraturan umum, seperti yang dinyatakan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

¹⁴ G.H.S Lumban Tobing, *Op. Cit.*, Hlm. 122.

1. Pasal 146 ayat (1) butir 3e *Herzien Inlandsch Reglement* (HIR), yang berbunyi: “Semua orang yang karena kedudukan pekerjaan atau jabatannya yang syah, diwajibkan menyimpan rahasia jabatan; tapi semata-mata hanya mengenai hal demikian yang dipercayakan padanya.”
2. Pasal 277 ayat (1) *Herzien Inlandsch Reglement* (HIR), yang berbunyi: “Orang-orang, yang diwajibkan menyimpan rahasia karena kedudukannya, pekerjaannya, atau jabatannya yang sah dapat meminta mengundurkan diri dari memberikan kesaksian; akan tetapi hanya mengenai hal yang diketahui dan dipercayakan kepadanya itu saja.”
3. Pasal 1909 ayat (2) butir 3e Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang berbunyi: “Segala siapa yang karena kedudukannya, pekerjaannya atau jabatannya menurut undang-undang diwajibkan merahasiakan sesuatu, namun hanyalah semata-mata mengenai hal-hal yang pengetahuannya dipercayakan kepadanya sebagai demikian.”
4. Pasal 170 ayat (1) KUHAP, berbunyi: “Mereka yang karena pekerjaan, harkat martabat atau jabatannya diwajibkan menyimpan rahasia, dapat minta dibebaskan dari kewajiban untuk memberi keterangan sebagai saksi, yaitu tentang hal yang dipercayakan kepada mereka.”

Perlindungan hukum bagi notaris dalam melaksanakan rahasia jabatan selain diatur secara umum juga telah diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang berbunyi: (1) Pihak yang diadili mempunyai hak ingkar terhadap hakim yang mengadili perkaranya. (2) Hak ingkar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah hak seseorang yang diadili untuk mengajukan keberatan yang disertai dengan alasan terhadap seorang hakim yang mengadili perkaranya.
- Pasal 66 ayat (1) dan ayat (3) Undang-undang No. 30 Tahun 2004 yang telah diubah dengan Undang-undang No. 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris, yang berbunyi:
 1. Untuk kepentingan proses peradilan, penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan persetujuan Majelis Kehormatan Notaris yang berwenang:
 - a. mengambil fotokopi Minuta Akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris; dan
 - b. memanggil Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan Akta atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris.
 2. Pengambilan fotokopi minuta akta atau surat-surat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dibuat berita acara penyerahan

3. Majelis kehormatan notaris dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya surat permintaan persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memberikan jawaban menerima atau menolak permintaan persetujuan.
4. Dalam hal majelis kehormatan notaris tidak memberikan jawaban dalam jangka waktu sebagaimana di maksud pada ayat (3), majelis kehormatan notaris dianggap menerima persetujuan.

Dalam proses penyidikan, penuntutan, maupun pemeriksaan di sidang pengadilan, notaris selain mempunyai hak ingkar, di sisi lain notaris memiliki kewajiban untuk merahasiakan isi akta dan segala keterangan yang diperoleh dalam pembuatan akta sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf f UUJN. Di dalam Pasal 54 ayat (1) UUJN dinyatakan bahwa notaris hanya dapat memberikan, memperlihatkan, atau memberitahukan isi akta, grosse akta, salinan akta, atau kutipan akta, kepada orang yang berkepentingan langsung pada akta, ahli waris, atau orang yang memperoleh hak, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan. selain ketentuan-ketentuan tersebut di atas, Notaris dalam sumpah melalui janji akan merahasiakan isi akta dan keterangan yang diperoleh dalam pelaksanaan jabatannya.¹⁵

KESIMPULAN

Kesimpulan dari artikel yang saya tulis berdasarkan analisis yuridis normatif yang dilakukan dengan cara menganalisa hukum yang tertulis dari bahan pustaka atau data sekunder belaka yang lebih dikenal dengan nama bahan hukum sekunder dan bahan acuan dalam bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum tentang perlindungan hukum bagi notaris dalam menjalankan kewajiban rahasia jabatan.

1. Notaris sebagai pejabat umum sudah diberikan perlindungan hukum oleh undang-undang dalam rangka memberikan kesaksian di pengadilan. Perlindungan hukum yang diberikan itu adalah hak ingkar, yaitu hak untuk menolak memberikan kesaksian di pengadilan. Penolakan itu tidak terbatas terhadap hal yang tercantum dalam akta yang di buatnya, tetapi keseluruhan fakta yang terkait dengan akta tersebut. Hak itu tidak hanya terbatas pada hak itu sendiri aja , tetapi merupakan suatu kewajiban untuk tidak berbicara. Notaris sebagai pejabat umum merupakan jabatan profesi yang mempunyai peranan besar dalam mengakomodasi perbuatan hukum yang dilakukan masyarakat. Kewenangan melalui Undang-Undang Jabatan Notaris hampir meliputi semua ruang

¹⁵ Pasal 4 ayat (2) UUJN.

gerak hubungan hukum yang ada di masyarakat. Untuk itu notaris dalam menjalankan rahasia jabatan perlu mendapat perlindungan.

2. Bentuk perlindungan hukum tersebut dirumuskan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan secara umum yaitu Pasal 1909 ayat (2) butir 3e Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 146 ayat (1) butir 3e dan Pasal 277 *Herzien Inlandsch Reglement* (HIR), Pasal 170 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), dan secara khusus diatur dalam Pasal 4 ayat (2), Pasal 16 ayat (1) huruf f, Pasal 54 ayat (1), dan Pasal 66 Undang-Undang Jabatan Notaris. Disamping itu, notaris sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta. Keberadaan Majelis Pengawas Daerah sebagai lembaga pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris untuk menjaga keseimbangan dan kewajiban, dimana hak ingkar yang dimiliki oleh notaris dan proses penegakan hukum merupakan bagian untuk melindungi kerahasiaan. Hal demikian dibutuhkan untuk memberikan perlindungan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Bari Azed, 2009, *Kebijakan Penguatan Fungsi Kelembagaan Majelis Pengawas Notaris*, Makalah di Sampaikan Dalam Acara Pembekalan dan Penyegaran Pengetahuan Bagi Anggota Ikatan Notaris Indonesia Pada Kongres INI Ke XX, Surabaya: ____.
- Andi Hamzah, 1996, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Jakarta: Saptartha Jaya.
- G.H.S. Lumban Tobing, 1991, *Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta: Erlangga.
- _____, 2008, *Dulu, Sekarang Dan Yang Akan Datang*, Pengurus Pusat INI, Jakarta: ____.
- Jonaedi effendi dan Johnny Ibrahim, 2018, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Depok: Prenadamedia Group.
- Paulus Efendi Lotulung, 2003, *Perlindungan Hukum Bagi Notaris, Makalah Dalam Rangka Kongres Ikatan Notaris Indonesia*, Bandung: ____.
- Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana: Jakarta.
- Phillipus M. Hadjon, 1994, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, dalam Yuridika
- R.Soesilo, 1991, *KUHP Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bogor: Politeia.
- R.Sugondo Notodisoerjo, 1993, *Hukum Notariat Di Indonesia Suatu Penjelasan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Sjaifurrachman dan Habib Adjie, 2011, *Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Dalam Melaksanakan Jabatannya*, Bandung: Mandar Maju.

Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer)

Putusan Hooge Raat H.R. 26 Juli 1927 , N.J. 1929 Nomor 1151

Herzien Inlandsch Reglement (HIR)

Internet

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt58d0ba2b5a397/bisakah-dipidana-jika-menceritakan-rahasia-jabatan-pada-keluarga> (diakses tanggal 19 november 2020, pukul 09.59)

POTRET KOLABORASI AKTOR DALAM KEBIJAKAN PENUTUPAN LOKALISASI DOLLY KOTA SURABAYA

Nurul Umi Ati

Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen Haryono 193 Malang 65144 Telp (0341) 551932 Fax (0341) 552249
Email: *atiek.sulistiyono@gmail.com*

ABSTRAK

Fenomena perdagangan manusia untuk tujuan eksploitasi seksual komersial, prostitusi sudah lama berkembang di Negara kawasan Asia Tenggara termasuk Indonesia. Terjadinya kejahatan seksual dalam prostitusi banyak melibatkan perempuan dan anak-anak yang berdampak negatif dimana mereka yang telah mengalami trauma gangguan psikologis karena telah dieksploitasi dengan kekerasan seksual. Prostitusi merupakan permasalahan yang kompleks karena berkaitan dengan kebodohan, sempitnya lapangan kerja dan rendahnya *self esteem* diri seseorang yang bisa menghancurkan generasi bangsa, maka mutlak ditanggulangi tidak saja karena akibat-akibat yang membahayakan tetapi agar gejala ini tidak diterima sebagai pola budaya. Rumusan permasalahan yang diajukan adalah bagaimana peran aktor dalam kebijakan penutupan lokalisasi Dolly di Kota Surabaya? Penelitian ini mempunyai tujuan untuk mendiskripsikan dan menganalisis tentang sebuah potret kolaborasi aktor dalam kebijakan penutupan lokalisasi Dolly Kota Surabaya Jatim. Metode penelitian ini menggunakan analisis kualitatif. Dimana Subyek penelitian adalah pegawai pejabat pemerintah daerah yang berkepentingan dengan prostitusi, mantan mucikari, mantan pelaku prostitusi, masyarakat di beberapa tempat sekitar Dolly yang bisa memberikan informasi pengumpulan data dengan melalui informan kunci. Metode pengumpulan datanya adalah wawancara, pengamatan, dokumentasi, dengan analisa data kualitatif berupa penyiapan data, memahami data, Interpretasi data, verifikasi data, menyajikan data. Hasil Penelitian antara lain bahwa Prostitusi yang dibiarkan tanpa dicegah dan ditanggulangi akan melembaga sebagai hal-hal yang wajar. Upaya penanggulangan prostitusi dilakukan pemerintah melalui pengambilan kebijakan berupa Peraturan Daerah untuk penutupan lokalisasi Dolly Penelitian ini dilakukan di Surabaya sebagai kota metropolitan terbesar di Jatim sbagai pusat bisnis perdagangan industri dan pendidikan dikawasan Indonesia bagian timur sekaligus dijuluki sebagai kota sejuta PSK karena mempunyai lokalisasi terbesar se Asia Tenggara dengan penghuni anak -anak dibawah umur. Perda No. 7 Tahun 1999 Surabaya membuat peraturan tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk melakukan perbuatan asusila serta pemikatan untuk melakukan perbuatan asusila di Surabaya.

Kata Kunci: Kolaborasi, Aktor, Kebijakan, Lokalisasi

PENDAHULUAN

Dolly merupakan sebuah kawasan lokalisasi yang terletak di daerah Jarak, Pasar Kembang, Kota Surabaya, Jawa Timur, Indonesia. Kawasan Dolly berada di tengah kota, berbaur dengan pemukiman penduduk yang padat, di kawasan Putat, Surabaya. Tri risma maharani sebagai salah aktor utama beliau mengatakan penutupan lokalisasi bukan semata-mata karena masalah halal-haram atau surga-neraka. Namun, Risma melihat ada praktik penindasan dan perlakuan sewenang-wenang yang dilakukan pihak tertentu kepada para wanita pekerja seks komersial (PSK), saat para PSK diikat dengan skema utang yang tidak

masuk akal dan merugikan PSK dengan tujuan agar para PSK tetap bekerja disana dan tidak bisa lari, oleh karena itu lokalisasi Dolly mutlak harus ditutup

Menurut Susilo (1972) bahwa prostitusi tidak akan otomatis hilang dengan adanya perbaikan sosial ekonomi karena berkaitan dengan *demand*, selain berkaitan dengan *injustice* dan *exploitation*. Terjadinya kejahatan seksual dalam prostitusi banyak melibatkan perempuan dan anak-anak yang berdampak negatif dimana mereka yang telah mengalami trauma gangguan psikologis karena telah dieksploitasi dengan kekerasan seksual, maka terjadilah degradasi moral melanggar norma sosial dan agama kemudian terkena penyakit menular, penyakit kelamin dan kulit¹. Oleh karena itu prostitusi baik yang dilokalisasi maupun prostitusi liar harus ditanggulangi oleh pihak – pihak yang berwenang melalui kebijakan-kebijakan kolaborasi aktor – aktor pemerintah pusat dan daerah (regional dan lokal) secara bersama - sama dengan segala lini kehidupan yang ada di masyarakat, kebijakan– kebijakan ini harus diimplementasikan secara gradual, kontinuitas disesuaikan dengan perkembangan dan kompleksitas masyarakat setempat.

Studi implementasi kebijakan publik merupakan hal penting dalam disiplin administrasi publik dan kebijakan publik. Knoepfel et al. (2007: 187) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan “*the most complex and rich part of a policy process*”, sementara Smith dan Larimer (2009: 156) menyatakan¹ implementasi kebijakan merupakan “*one of the most complex areas in policy studies*”. Proses implementasi kebijakan dikatakan kompleks karena pada tahapan implementasi merupakan area bertemunya aktor-aktor politik, eksekutif, birokrasi, aktor non pemerintah seperti LSM dan masyarakat, terlebih dalam model *deliberative policy* yang melibatkan lebih banyak *stakeholder* didalamnya. O’Toole (1995:42) memberikan definisi implementasi kebijakan sebagai “*the connection between the expression of governmental intention and results*”. Namun definisi O’Toole masih bermakna sangat luas, sementara Smith dan Larimer² memberikan definisi yang lebih detail yang menyatakankan bahwa “*Implementation is what happens after government declares a formal intent to do something and before a policy outcome has been produced*”. Sekian banyak definisi implementasi kebijakan namun pada prinsipnya implementasi merupakan cara agar sebuah kebijakan publik dapat mencapai tujuan. Serangkaian kerangka implementasi kebijakan model *top-down* dari Sabatier dan

¹ Sabataier, Paul A, 1985, Top – Down and Bottom – Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No.1, Hlm. 21 – 48.

³ Howlett, Michael, and Ramesh, M, 2003, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: University Press, Hlm.____.

Mazmanian³ sebagai pendekatan yang lebih cocok dalam proses penutupan lokalisasi, dengan pemahaman bahwa adanya kejelasan tujuan dan konsisten, baik kejelasan standard evaluasi dan sumber daya *legal*; cukup teori sebab akibat, intervensi kebijakan menyertakan sebuah teori implisit tentang bagaimana untuk menjalankan perubahan sosial, proses implementasi tersusun secara legal untuk meningkatkan pemenuhan bagi pejabat pelaksana atau para aktornya dan kelompok target. Para aktor atau pejabat pelaksana yang bertanggung jawab dan memiliki ketrampilan.

Dukungan kelompok kepentingan dan kedaulatan; yaitu dukungan politik dan kelompok kepentingan, legislatif dan eksekutif, Perubahan kondisi sosial-ekonomi yang tidak secara substantif mengurangi dukungan politik dan teori sebab akibat. Dari teori diatas bisa dipakai sebagai landasan pemerintah daerah untuk dasar penanganan prostitusi melalui penutupan lokalisasi di daerahnya dikarenakan teori *top down* bersifat pemaksaan dan kepatuhan kepada semua pihak yang terlibat dalam kegiatan prostitusi. Prostitusi sebagai permasalahan yang kompleks karena berkaitan dengan kebodohan, sempitnya lapangan kerja dan *rendahnya self esteem* diri seseorang yang bisa menghancurkan generasi bangsa. Oleh karena itu lokalisasi prostitusi mutlak harus ditutup dan ditanggulangi tidak saja karena akibat-akibat yang membahayakan tetapi agar gejala ini tidak diterima sebagai pola budaya. Upaya penanganan prostitusi dengan penutupan lokalisasi dilakukan pemerintah melalui pengambilan kebijakan berupa Peraturan Daerah sebagai dasar kerjasama kolaborasi para aktor nasional, regional dan aktor lokal.

Sejarah panjang ketermashuran lokalisasi Dolly ini berakhir ketika pada tanggal 18 Juni 2014 telah ditutup oleh Walikota Risma Trimaharani sebagai aktor utama berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 1999 Pemerintah Kota Madya Daerah Tingkat I Surabaya dengan bekerjasama berkolaborasi dengan aktor nasional, aktor regional dan aktor lokal. Permasalahannya pemerintah sudah berupaya melakukan regulasi tentang prostitusi dan berhasil menutup lokalisasi Dolly akan tetapi tujuan belum tercapai dengan maksimal, terbukti masih banyaknya aktifitas prostitusi di sekitar bekas lokalisasi di tempat-tempat terselubung seperti rumah- rumah penduduk yang menyewakan kamarnya, diwarung-warung, di café-café dan sebagainya. Oleh karena itu peneliti ingin mengetahui bagaimana diskripsi dan menganalisisnya tentang sebuah potret kolaborasi aktor dalam kebijakan penutupan lokalisasi Dolly Kota Surabaya Jawa timur.⁴

Penelitian ini berbasis pada pendekatan kualitatif dengan harapan dalam penelitian ini mampu menggambarkan secara utuh atas subyek penelitian sehingga diharapkan dapat menjabarkan fokus penelitian yang diinginkan yaitu menjawab permasalahan yang telah

dirumuskan dan memenuhi tujuan penelitiannya. Beberapa pertimbangan lain seperti diuraikan Vredenberg yang mendasarkan penggunaan pendekatan kualitatif dalam suatu penelitian antara lain: 1) penelitian kualitatif menyajikan bentuk yang menyeluruh (*holistik*) dalam menganalisa suatu fenomena; 2) penelitian jenis ini lebih peka menangkap informasi kualitatif deskriptif, dengan cara relatif tetap berusaha mempertahankan keutuhan (*wholeness*) dari obyek yang berarti bahwa data yang dikumpulkan dalam rangka studi kasus dipelajari sebagai keseluruhan yang terintegrasi.⁵

Penelitian dengan paradigma kualitatif berupaya mengembangkan ranah penelitian dengan terus menerus memperluas pertanyaan penelitian, dan bahkan memunculkan pemikiran dan hipotesis baru dan isu baru bagi penelitian terkait dan berikutnya⁵. Karena memang prinsip dasar dari pendekatan ini adalah penelitian naturalistik yang mengejar keteraturan dan konsistensi. Dicarinya pernyataan-pernyataan umum (*general statement*) tentang hubungan antara kategori-kategori data untuk membangun data dasar (*grounded theory*). *Grounded theory* ini mengembangkan secara induktif selama penelitian (atau beberapa kasus) berlangsung, dan melalui interaksi yang terus menerus dengan data di lapangan. Ini berbeda dengan teori yang dikembangkan secara konseptual di awal penelitian, lalu dites dengan data empiris. Bagi peneliti kualitatif, baik teori yang ada (*existing theory*) maupun teori yang berbasis data (*gounded theory*) sah dan bermanfaat³. Penelitian ini bertujuan untuk bisa mendeskripsikan dan menganalisis tentang sebuah potret kolaborasi aktor dalam kebijakan penutupan lokalisasi Dolly Kota Surabaya Jatim. Adapun focus penelitian ini adalah diskripsi dan analisa potret kolaborasi aktor dalam kebijakan penutupan lokalisasi Dolly Kota Surabaya Jatim. Lokasi penelitian di Dolly Kelurahan Putat jaya Kecamatan Sawahan Kota Surabaya Jawa timur, sedang situs penetiannya adalah di Kantor Dinas Sosial Pemerintah Kota Surabaya dan daerah Dolly. Subyek penelitian adalah pegawai pejabat pemerintah daerah yang berkepentingan dengan prostitusi, mantan mucikari, mantan pelaku prostitusi, masyarakat di tempat sekitar Dolly yang bisa memberi informasi pengumpulan data dengan melalui informan kunci. Metode pengumpulan datanya adalah, wawancara, pengamatan, dokumentasi, dengan analisa data kualitatif berupa penyiapan data, memahami data, Interpretasi data, verifikasi data, penyajian data²

PEMBAHASAN

Aktor-aktor yang terlibat dalam penutupan Lokalisasi Dolly

⁵ Alwasilah, Chaedar A, 2002, *Pokok Kualitatif: Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, Bandung: Dunia Pustaka Jaya. Hlm. ____.

Dalam penutupan lokalisasi Dolly Jarak baik yang mendukung maupun yang menentang terhadap penutupan diantaranya:

1. Aktor lokal, baik dalam bentuk lembaga formal maupun lembaga informal.
 - a. Pemerintah kota Surabaya, yaitu: Walikota Surabaya, Instansi / Dinas Pemerintah Kota Surabaya, Aparat Kelurahan Putat Jaya, Kepolisian, Tentara Nasional Indonesia.³
 - b. Masyarakat: PSK, Mucikari, Pedagang, RT/RW, LSM, Masyarakat Dolly, Perusahaan, Perguruan Tinggi, Tokoh masyarakat/agama lainnya.
2. Aktor Regional: Pemerintah Provinsi Jawa Timur : Gubernur Jawa Timur, Wakil Gubernur Jawa Timur
3. Aktor Nasional; Kementrian Sosial

Kolaborasi Aktor dalam Kebijakan Penutupan lokaisasi Prostitusi Dolly di Kota Surabaya

Keterlibatan para aktor menjadi karakter implementasi kebijakan publik. Kebijakan dibuat dan diimplementasikan oleh sekelompok individu yang sering disebut sebagai aktor kebijakan (Madison dan Dennis, 2009). Lembaga-lembaga dan proses-proses juga memainkan peran penting dan menciptakan beragam *policy sub system*,⁶ dimana para individu mempunyai kemampuan untuk mengendalikan, menunda, mencegah atau memodifikasi pesan dari sebuah kebijakan dan gagasan implementasi kebijakan publik. Sejauh ini, memperlakukan warga negara sebagai klien dari sistem publik telah bekerja untuk kepentingan birokrasi, beberapa dimensi yang diabaikan dalam hubungan government dan public administration dengan warga negara, sehingga perlu upaya perbaikan antara lain: Vigoda (2000) : 1. Asumsi tanggung jawab yang lebih besar oleh Governemnt dan Public Administration terhadap warga negara; 2. Akuntabilitas dan transparansi sektor public; 3. Gagasan bahwa tindakan pemerintah harus terus dipantau untuk memastikan efisiensi yang tinggi, efektifitas, dan kinerja ekonomi yang lebih baik; 4. Pengakuan bahwa kekuasaan pemerintah harus bergantung terutama pada dukungan warga negara, suara, dan kepuasan dengan layanan yang mereka terima. Dalam konteks ini, peran administrator publik tidak dapat direduksi menjadi sekadar merespons untuk permintaan pengguna atau melakukan pelayanan, melainkan harus melibatkan: a. Membangun hubungan kolaboratif dengan warga dan ⁴kelompok warga. b. Mendorong tanggung jawab bersama. c. Menyebarkan informasi

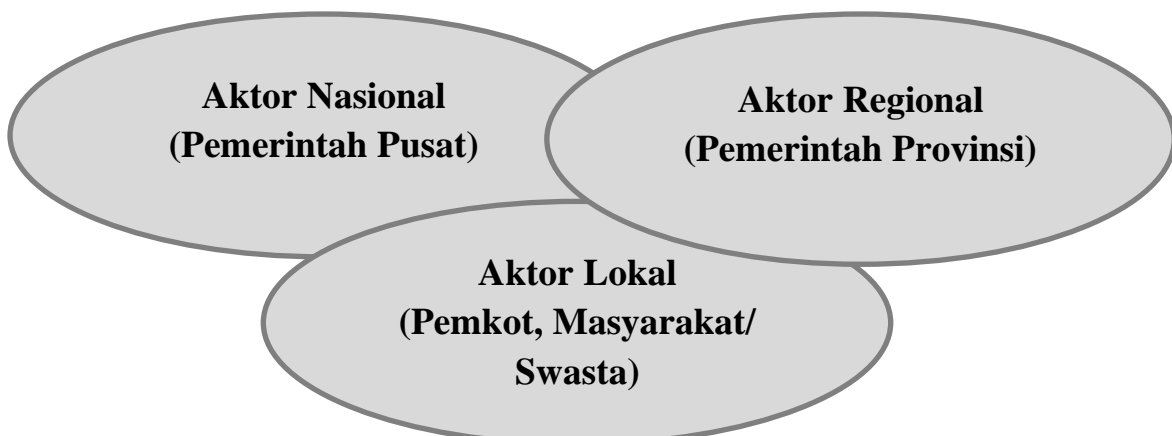
⁶ Howlett, Michael, and Ramesh, M, 2003, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: University Press, Hlm. ____.

⁷ J Bourgon, Jocelyne, 2007, *Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory*. __, International Review of Administrative Sciences. Hlm. ____.

untuk mengangkat wacana publik dan menumbuhkan pemahaman masalah publik. Mencari peluang untuk melibatkan warga dalam kegiatan pemerintah.⁷

Dalam implementasi kebijakan sangat penting untuk membuat penggolongan aktor, bagaimana perannya dalam implementasi kebijakan dalam upaya mengidentifikasi konsistensi pola perilaku mereka atau konsistensi proses implementasi. Dalam pelaksanaan Perda No. 7 tahun 1999 Pemerintah Kota Surabaya telah mengimplementasikan pola kemitraan dengan banyak aktor, baik *actor* regional dan nasional serta aktor lokal, meskipun dalam menjalankan kebijakan tersebut Walikota Surabaya tetap bersifat top down kepada jajarannya. Pemerintah Kota Surabaya yang bersifat top down tersebut dalam implementasi kebijakan dalam penanggulangan prostitusi menggunakan “strategi kolaboratif multi level”. yaitu dimana semua instansi Pemerintah Kota Surabaya yang terlibat melakukan tugasnya masing-masing sesuai bidangnya dan sesuai kebutuhan masyarakat terdampak, PSK, mucikari yang ada di Dolly Jarak yang membutuhkan pelayanan publik, dan kolaborasi aktor tersebut juga bersama – sama dengan tokoh agama/ masyarakat, masyarakat terdampak, mucikari, PSK yang didukung oleh TNI, POLRI maka berhasil mewujudkan deklarasi alih fungsi dan alih profesi lokalisasi Dolly pada tanggal 18 Juni 2014.

Didaerah keterlibatan multi aktor berjalan sangat bersifat kompleks, baik Actor Pemerintah Daerah, LSM, Swasta dalam komunitas prostitusi dan masyarakat terlibat dan berperan dalam implementasi penutupan lokalisasi Dolly. Keterlibatan banyak aktor telah membentuk pola kolaborasi dalam penanggulangan prostitusi melalui penutupan lokalisasi Dolly. Hal ini bisa digambarkan dibawah ini:

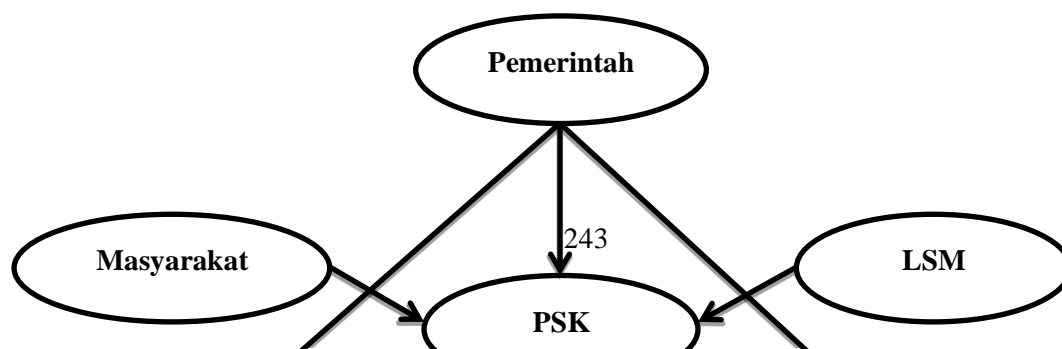


Gambar 1
Keterlibatan Aktor dalam Perda Kota Surabaya No. 7 Tahun 1999
Sumber : Hasil penelitian yang diolah, Nurul, (2017)

Di Negara berkembang baik pemerintah pusat, daerah dan lokal masih dominan berperan penting dalam pembuatan sekaligus pelaksanaan kebijakan publik dan memberikan respon lain yang berhubungan dengan kebijakan, membuat regulasi dan menyediakan pendanaan untuk implementasi kebijakan, pemerintah adalah aktor yang merumuskan dan mengimplementasikannya Kolaborasi lintas sistem, Model Intersep Sekuensial (SIM) telah menghasilkan visi bersama diantara anggota koalisi, pendekatan transformatif gender telah meningkatkan partisipasi masyarakat, keanggotaan dan partisipasi koalisi yang konsisten sangat penting untuk kesuksesan implementasi kebijakan penanganan prostitusi (Dominique Boels, Antoinette Verhage, 2016). Pemerintah Kota Surabaya telah mengeluarkan dana yang tidak sedikit dalam proses penutupan lokalisasi Dolly.

Para WTS dipulangkan ke daerahnya masing-masing dengan uang jaminan sebesar Rp 5.050.000 dengan rincian transport Rp 250.000, sisanya untuk jaminan hidup. Jaminan hidup terbagi dari beberapa bagian diantaranya Rp 3.000.000 untuk modal usaha, Rp 1.800.000 untuk jaminan hidup, Rp 20.000 per hari selama 3 bulan. Dengan adanya kebijakan ini, diharapkan WTS tersebut tidak kembali bekerja sebagai penjaja seks. Dana untuk WTS tersebut berasal dari KEMENSOS, sedangkan bagi mucikari dana yang diberikan sebesar Rp 5.000.000 dari Pemerintah Propinsi Surabaya sebagai kepanjangan dari Kementerian Sosial. Mucikari dan WTS yang kontra dengan penutupan lokalisasi, tidak akan mendapat dana pengganti. Dari 1564 orang yang mengambil dana hanya 630 orang. Pengambilanya dilakukan dikoramil untuk menghindari tindakan yang tidak diinginkan. Penggelontoran dana yang banyak diatas masih dinilai kecil kalau dibandingkan dengan pencapaian tujuan yang diharapkan dalam implementasi kebijakan, tentu bila dana itu digunakan secara tepat sasaran maka akan menghasilkan *output* yang diharapkan

Dalam aktor Non pemerintah, swasta dari masyarakat warga Dolly yang terdampak, CSR (*Corporate Social Responsibility*), Kelompok mucikari dan PSK, GMH (Gerakan Melukis Harapan) dan bermacam-macam LSM, berperan penting dalam dukungannya untuk bisa terlaksananya program-program dalam implementasi Perda No. 7 tahun 1999 untuk pencegahan penaggulangan prostitusi di Dolly khususnya. Posisi mereka secara realistis sebenarnya sangat potensial sebagai aktor kunci, tetapi kelemahannya mudah diprovokasi untuk diintervensi oleh berbagai pihak untuk mencari kepentingan provokator yang tidak bertanggung jawab. Hal ini bisa digambarkan dibawah ini:



Gambar 2
Intervensi Para Aktor dalam Pencegahan penanggulangan Prostitusi
Sumber: Hasil penelitian yang diolah, Nurul (2017)

Dalam gambar diatas PSK adalah sebagai actor yang tidak berdaya karena ketergantungan ekonomi pada para pelanggan sebagai pemasok uang dan terhadap mucikari sebagai induk semang yang menguasai hasil perolehan PSK akibat hutang yang bertumpuk dengan bunga yang tinggi yang tidak masuk akal. Hal ini terjadi karena sejak awal banyak para PSK yang dahulunya usia masih dibawah umur (12-14) tahun diserahkan orang tuanya ke lokalisasi dimana orang tuanya pinjam uang sampai seratus juta dengan jaminan anaknya yang akan mengembalikan uang dengan cara bekerja sebagai PSK ditempat lokalisasi dimana mucikari yang bersangkutan adalah pengelolanya.

Dengan demikian mucikari dan orang tua PSK telah mengeksploitasi seks perempuan PSK tersebut untuk mau bekerja diluar batas kemampuan PSK karena selain PSK itu masih dibawah umur dan harus mau menerima tamu hidung belang setiap saat dengan jumlah yang tidak terbatas (rata- rata) sehari melayani tamu sekitar 10 orang pelanggan Selain itu dari unsur masyarakat yang intervensi terhadap PSK adalah makelar- makelar yang mencarikan pria hidung belang dan masyarakat warga Dolly yang mencari untung bekerja sebagai matapencarian dari keberadaan berdirinya lokalisasi Dolly, misal sebagai juru parkir, ojeg, becak, laundry, perdagangan, warung, pembantu rumah, toko kelontong, mucikari, makelar PSK dan lain-lain dengan harga yang diatas harga pasar. Kondisi seperti ini PSK sebagai pihak yang sangat dirugikan, mereka tidak mungkin bisa lepas dari prostitusi karena dililit hutang yang tiada batas kapan berakhirnya hutang itu, oleh karena itu Pemerintah sudah sangat tepat menutup lokalisasi ini sehingga bisa menghapus aktivitas prostitusi di Dolly.

Adapun aktor dari masyarakat LSM bisa membantu pelaksanaan program implementasi kebijakan baik sebelum dan sesudah lokalisasi ditutup, semisal GMH (Gerakan Melukis Harapan) membantu pemerintah kota Surabaya dalam memberikan

pelatihan-pelatihan ketrampilan kepada warga terdampak maupun para PSK agar alih profesi dalam mencari mata pencaharian yang mandiri tidak tergantung pada adanya kegiatan prostitusi. Selain itu CSR (*Corporate Social Responcibility*) adalah pengusaha yang peduli dengan program pemerintah dalam berusaha untuk mengalih fungsikan mata pencaharian warga yang terdampak, semisal memberi tenaga ahli untuk memberi pelatihan membuat sepatu Ardilles, kemudian juga bersedia menampung dan menjualkan dari hasil produk sepatu yang dikerjakan oleh warga tersebut. Perguruan Tinggi seperti Institut Tehnologi Sepuluh Nopember, Universitas Airlangga juga ikut berperan aktif dengan kerjasama dengan Pemerintah Kota Surabaya dalam penelitian dan pengabdian masyarakat baik menerjunkan para mahasiswa maupun para dosennya ke bekas lokalisasi Dolly.

Sedang aktor dari kelompok PSK berperan aktif sebagai obyek utama dalam implemetasi kebijakan, dimana PSK menjadi masalah utama dalam pelaksanaan PERDA No 7 tahun 1999 sebagai dasar penutupan lokalisasi, dimana PSK dituntut untuk patuh memenuhi program pemerintah kota Surabaya dengan cara mau alih profesi dari menjadi PSK berubah mencari nafkah lainya yang dia mampu setelah mendapat pelatihan ketrampilan sebelum lokalisasi ditutup. Bagi PSK yang berasal dari luar Kota Surabaya maka mereka dipulangkan Pemerintah Kota Surabaya dengan diantar dan didampingi aparat sampai pulang kerumah orang tuanya dan tiap PSK diberi dana saku Rp 5.050.000 (lima juta lima puluh ribu rupiah).

Program Pemerintah Kota Surabaya ini berharap Dolly bersih dari praktek prostitusi oleh para PSK yang sudah di pulangkan. Lain halnya PSK yang berasal dari Surabaya terus dibina bagi yang berkenan untuk selalu mengikuti pelatihan ketrampilan agar mantan PSK yang bersangkutan bisa alif profesi dan betul-betul *move on* dari prostitusi. Namun demikian masih ada beberapa mantan PSK Dolly yang sembunyi-sembunyi tetap melakukan kegiatan prostitusi dengan mencari hidung belang melalui komunikasi lewat temannya atau melalui *hand phone* untuk mencari pelanggannya, bahkan ada yang mencari pria hidung belang dipekuburan sekitar Dolly pada saat malam tiba sekitar jam 21an untuk menghindari razia yang sering dilakukan oleh aparat gabungan. Kondisi seperti ini dikarenakan wisma di Dolly Jarak sekarang sudah mayoritas beralih fungsi sebagai tempat sentra pelatihan ketampilan, industry dan tempat penjualan hasil produk dari warganya.

Pemerintah dalam menjalankan program alih fungsi tidak main-main karena obsesinya semua wisma, semua tempat hiburan kafe, karaoke, atau tempat salon kecantikan dan rumah penduduk yang dulu disewakan untuk aktivitas prostitusi akan dibeli semua, dana yang sudah digelontorkan untuk kegiatan alih fungsi ini sudah mencapai lima puluh miyar dan sekarang masih disediakan dana untuk tamabahan kalau diperlukan. Dari apa yang dilakukan

Pemerintah Kota Surabaya seperti ini, maka dapat dikatakan implementasi kebijakan penanggulangan prostitusi sudah bisa⁵⁶ mencapai sasaran, namun kalau dalam realita masih banyak aktivitas prostitusi di Dolly itu menjadikan Pemkot Surabaya harus kontinyuitas melakukan evaluasi dilapangan, factor- faktor apa yang mnyebabkan masih adanya aktivitas prostitusi itu.

Dalam kebijakan penutupan lokalisasi Dolly berdasarkan Perda No. 7 Tahun 1999 Kota Madya Surabaya, pendekatan multi aktor telah dilakukan Pemerintah Kota Surabaya dengan menjalin koordinasi dengan Pemerintah Pusat (Kemensos), Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Masyarakat yang meliputi LSM, GMH (Gerakan Melukis Harapan), CSR (*Corporate Social Responcibility*), Komunitas Masyarakat yang Terdampak (warga Dolly, PSK, mucikari, para pelaku ekonomi di Dolly Jarak) serta Pemerintah Kota Surabaya dengan semua jajarannya, seperti Dinas-Dinas dibawahnya. Melihat apa yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya ini, maka pemerintah kota Surabaya telah mengembangkan konsep *multi level governance*⁶.

Multi level menggambarkan semakin meningkatnya ketergantungan pemerintah yang berjalan di level yang berbeda, sementara *governance* menandakan tumbuhnya ketergantungan antara pemerintah dan aktor non pemerintah disemua level pemerintahan. Konsep pencegahan penanggulangan prostitusi di Kota Surabaya bisa merupakan gambaran adanya model *multi level governance*, prostitusi merupakan tanggung jawab dari semua level pemerintah (Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota Surabaya) serta masyarakat yang terkait. Kegagalan penangan prostitusi di daerah juga merupakan gambaran kegagalan Pemerintah Pusat. Kolaborasi aktor dalam *Multi Level Governance* tergambar dari keterlibatan para aktor nasional sebagai pemerintah pusat (Kemensos), aktor regional sebagai pemerintah provinsi Jawa Timur, aktor lokal sebagai pemerintah Kota Surabaya dan masyarakat. Sedang konsep *multi level governance* menggambarkan sebuah sistem negoisasi yang secara graduil dan kontinyuitas antara sekelompok Pemerintah di berbagai tingkatan level yang berbeda⁷. Kelemahan implementasi kebijakan penanggulangan prostitusi bagi pemerintah tidak adanya Undang-Undang yang menaungi pemerintah daerah untuk berkolaborasi dengan pemerintah daerah lain dalam penanggulangan prostitusi sehingga para pelaku prostitusi bisa bebas berpindah – pindah

⁸ Bache I.; Flinders M. (eds.), 2004, *Multi-Level Governance*, New-York: Oxford University, Hlm. ____.

⁹ Boels, Dominique, Antoinette Verhage, 2016, Prostitution in the neighbourhood: Impact on residents and implications for municipal regulation, *International Journal of Law Crime dan Justice*. Vol.____. No.____. Ghent University Library. Hlm. ____.

dalam melakukan aktivitas bisnis seks nya. Selain itu, belum ada Undang _ Undang yang bisa menjerat PSK kambuhan dan menjerat kaum hidung belang sebagai user jasa transaksi seks, dimana transaksi seks akan terjadi manakala ada permintaan dan penawaran seks, semakin tinggi permintaan jasa pelayanan seks maka semakin tinggi penawaran seks yang secara ekonomi menguntungkan berbagai pihak dengan cara mengeksploitasi perempuan sebagai PSK

KESIMPULAN

Pemerintah kota Surabaya berhasil melakukan penanggulangan prostitusi dengan menutup lokalisasi Dolly melalui kolaborasi aktor dengan menggunakan strategi sistem *Multi Level Governance* tergambar dari keterlibatan para aktor nasional sebagai pemerintah pusat (Kemensos), aktor regional sebagai pemerintah provinsi Jawa Timur, aktor lokal sebagai pemerintah Kota Surabaya dan masyarakat. dalam kebijakan penutupan lokalisasi prostitusi Dolly di Kota Surabaya, merupakan kerjasama antara Aktor lokal baik dalam bentuk lembaga formal maupun lembaga informal, meliputi: Aktor Pemerintah Kota Surabaya, yaitu: Walikota Surabaya, Instansi/Dinas Pemerintah Kota Surabaya, Aparat Kelurahan Putat Jaya; Masyarakat: PSK, Mucikari, Pedagang kakilima, RT/RW, LSM; serta Kepolisian dan Tentara Nasional Indonesia.

Aktor Regional meliputi: Pemerintah Provinsi Jawa Timur: Gubernur Jawa Timur, yang berperan dalam penutupan lokalisasi Dolly sesuai dengan Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/617/KPTS/013/2010, tentang Rencana aksi provinsi pemberantasan tindak pidana perdagangan orang (TPPO) dan eksploitasi seksual anak (ESA) Provinsi Jawa Timur tahun 2010-2015, serta Aktor Nasional berupa Kementrian Sosial, berhasil melakukan penutupan prostitusi Dolly dimulai dari perintah Kementrian Sosial kemudian ditindak lanjuti oleh Gubernur Jawa Timur serta diteruskan untuk dieksekusi oleh Walikota Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya sebenarnya hanya selaku eksekutor dari kebijakan yang sudah dibuat oleh Pemerintah Pusat dan diteruskan oleh Pemerintah Daerah.

Penutupan lokalisasi Dolly ditandai dengan melalui peresmian deklarasi bersama tanggal 18 Juni 2017 di *Islamic Centre* oleh ketiga aktor tersebut. Pada intinya aktor yang terlibat dalam pencegahan dan penanggulangan prostitusi itu ada dua macam, Negara dalam hal ini adalah pemerintah dan masyarakat, keduanya mempunyai kolaborasi yang kuat sebagai hubungan yang kausal dan didalamnya syarat dengan kepentingan. Negara sendiri merupakan struktur social yang diciptakan untuk perlindungan dan keadilan bagi masyarakat, sedang masyarakat mempunyai struktur social yang muncul secara spontan,

karena dalam masyarakat tercipta budaya yang muncul akibat dari pola interaksi manusia yang berulang.

Kolaborasi Negara dengan masyarakat dalam mengatasi prostitusi akan menjadi akar yang kuat karena disini akan tercipta sinergi bersama dalam bentuk kolaborasi untuk selalu saling mengawasi dan mencari solusi bersama dalam penanggulangan prostitusi melalui penutupan lokalisasi Dolly. Dari sinilah maka berdasar Perda Nomor 7 Tahun 1999 pemerintah kota Surabaya pada tanggal 18 Juni 2014 berhasil menutup lokalisasi Dolly dan sebelumnya telah didahului menutup seluruh lokalisasi lainnya yang ada di Surabaya sebagai upaya penanggulangan prostitusi di Surabaya. Kelemahan implementasi kebijakan penanggulangan prostitusi bagi pemerintah tidak adanya Undang-Undang yang menaungi pemerintah daerah untuk berkolaborasi dengan pemerintah daerah lain dalam penanggulangan prostitusi sehingga para pelaku prostitusi bisa bebas berpindah-pindah dalam melakukan aktivitas bisnis seks nya. Selain itu, belum ada Undang-Undang yang bisa menjerat PSK kambuhan dan menjerat kaum hidung belang sebagai user jasa transaksi seks, dimana transaksi seks akan terjadi manakala ada permintaan dan penawaran seks, semakin tinggi permintaan jasa pelayanan seks maka semakin tinggi penawaran seks yang secara ekonomi menguntungkan berbagai pihak dengan cara mengeksploitasi perempuan sebagai PSK.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alwasilah, Chaedar A, 2002. *Pokok Kualitatif: Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, Bandung: Dunia Pustaka Jaya.
- Ati, Nurul Umi. 2017. *Model Kolaborasi Aktor dalam Perspektif Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Penanggulangan Prostitusi di Surabaya Jawa Timur*. Laporan Akhir Penelitian Hibah Disertasi
- Bourgon, Jocelyne. 2007. *Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory*. *International Review of Administrative Sciences* 73.
- Bache I.; Flinders M. (eds.), 2004, *Multi-Level Governance*, New-York: Oxford University.
- Edward III, 1980, *Implementation Public Policy*, Washington DC: Congressional Quarter Press.
- Faizan, MZ. 2009. *Prostitusi Liar di Perkotaan*. FIA UNISMA. tidak dipublikasikan.
- Howlett, Michael, and Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.

Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/617/KPTS/013/2010, tentang *Rencana Aksi Provinsi Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) dan Eksploitasi Seksual Anak (ESA) Provinsi Jawa Timur Tahun 2010-2015*.

Knoepfel, P. 2007. *Corinne Larrue, Frederic Varone, and Michael Hill. Public Policy Analysis*, University of Bristol: Policy Press.

Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins. Meter, Donald Van, Carl Van Horn, 1975, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework dalam *Administration and Society* 6, 1975, London: Sage, __, __.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang–Undang Republik Indonesia No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan orang.

Peraturan Daerah Kota Surabaya No 7. Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat untuk Perbuatan Asusila serta Pemikatan untuk Melakukan Perbuatan Asusila.

Jurnal

Boels, Dominique, Antoinette Verhage, 2016, Prostitution in the neighbourhood: Impact on residents and implications for municipal regulation, *International Journal of Law Crime dan Justice*, Vol. __. No. __.

Ikhwan dan Erianjoni, 2012. Pola Dan Jaringan Prostitusi Terselubung Di Kota Padang, *Jurnal anus*, Vol. XI, No. 2.

Sabataier, Paul A. 1985. Top – Down and Bottom – Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No.1.

Smith, Kevin B., Christopher Larimer, 2009, The Public Policy Theory Primer, *West View Press, Journals*, Cambridge.org Vol 9.

Vigoda, Eran. 2000. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, University of Haifa Israel, Vol. 62, No. 5.

Internet

Gitoyo Yohanes, 2014, Sejarah Daerah Lokalisasi Dolly sesuai yang ada dalam Pustaka Digital Indonesia (<http://pustakadigitalindonesia.blogspot.co.id/>),

IMPLEMENTASI KEWAJIBAN DAN HAK INGKAR NOTARIS MENURUT UNDANG-UNDANG JABATAN NOTARIS

Tri Andaru Wibowo, Agil Fakilaturahman, Fitria Dewi Navisa

Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No.193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax: 0341-552249
Email: andaruwibowo@gmail.com

ABSTRAK

Undang Undang Jabatan Notaris melahirkan hak ingkar sebagai wujud perlindungan hukum bagi notaris. Perlindungan hukum ditujukan kepada notaris yang sering diseret Namanya untuk dijadikan sebagai saksi maupun dalam penyidikan terkait akta yang dibuatnya dan dijadikan alat bukti dalam suatu perkara peradilan. Dengan masalah seperti ini penulis menerangkan tentang penerapan kewajiban dan hak ingkar notaris dalam undang-undang jabatan notaris dan perlindungan hukum notaris dalam menjalankan kewajiban dan hak ingkar notaris. jenis Penelitian hukum ini dilakukan secara yuridis normatif setelah itu menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Penelitian ini hanya berdasakan sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder yang berdasakan bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Pengaturan dan perlindungan hukum hak dan kewajiban ingkar notaris telah termuat dengan jelas dalam UUJN yang mewajibkan notaris untuk menjaga rahasia pembuatan isi akta yang dibuatnya. Hak dan kewajiban ingkar notaris tersebut digunakan untuk melaksanakan tugas yang mewajibkan notaris untuk merahasiakan perbuatan hukum para penghadap yang termuat di dalam akta autentik notaris tersebut.

Kata kunci: Notaris, Hak Ingkar, Perlindungan Hukum.

PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi setiap warga negara.¹ Demi mewujudkan suatu kepastian hukum, pejabat notaris berwenang untuk membuat alat bukti tertulis yang bersifat autentik seperti mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang dihimbau oleh suatu peraturan umum dan dikehendaki sepanjang pembuatan akta tersebut oleh peraturan umum tidak juga di tugaskan kepada pejabat lain. Jabatan notaris adalah jabatan terhormat (*officium nobile*) karena notaris diberi wewenang dan kepercayaan oleh masyarakat untuk menghasilkan produk hukum hal ini membawa tanggung jawab yang besar bagi notaris karena produk hukum tersebut sangat tinggi relevansinya dari aspek hukum.

Kepastian hukum yang dimaksud adalah suatu jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan dan norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Seiring berjalannya waktu, masyarakat yang berkembang akibat meningkatnya tingkat perekonomian dan kesadaran hukum masyarakat menyebabkan

¹ Undang- Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 Bagian Menimbang Huruf A.

diperlukannya kepastian hukum dalam sektor pelayanan jasa publik. Yang dimaksud pelayanan jasa publik ini adalah notaris sebagai pejabat umum dianggap yang melahirkan bukti fisik dari perjanjian yang disepakati oleh para pihak, maka dari itu kedudukan notaris sangat dibutuhkan pada masa sekarang. Bukti-bukti fisik seperti akta autentik yang sudah menjadi wewenang dalam pembuatannya. Uraian tersebut menunjukkan bahwa akta autentik sebagai alat bukti yang terkuat dan terpenuh mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat.

Pernyataan ini juga tertuang di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang jabatan notaris (untuk selanjutnya disebut UUJN) pasal 1 ayat 1 yang menerangkan tentang notaris merupakan pejabat umum yang mempunyai wewenang membuat akta autentik. Kemudian diperjelas lagi dalam bunyi pasal 1 ayat (7) UUJN yang menyebutkan “akta notaris yang selanjutnya disebut akta adalah akta autentik yang dibuat oleh atau dihadapan notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam undang-undang ini”. Dalam bahasa Inggris akta autentik disebut dengan *authentic deed*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *authentieke akte van*.² Akta autentik sendiri adalah Suatu akta yang bukan karena penetapan undang-undang, melainkan dibuat oleh atau dihadapan seorang pejabat umum, yaitu pejabat yang berwenang merupakan tempat pejabat yang diberikan hak dan kekuasaan untuk membuat akta autentik,³ Sebagaimana bunyi ketentuan pasal 1867 dan pasal 1868 kitab Undang-Undang Perdata.

Sejalan dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat terhadap pengguna jasa notaris dalam pembuatan akta-akta autentik maka negara membentuk Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, dengan maksud untuk menggantikan ketentuan *Reglement of Het Notaris Ambt in Indonesia* (S.1860 No. 3) tentang Peraturan Jabatan Notaris yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat. Undang-undang tersebut diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum, baik kepada masyarakat maupun terhadap notaris itu sendiri dan juga diharapkan lebih baik dari pada peraturan perundangan yang

² Salim, HS., 2015, *Teknik Pembuatan Akta Satu (Konsep Teoretis , Kewenangan Notaris, Bentuk, dan Minuta Akta)*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, Hlm. 17.

³ Sulhan, Irwansyah Lubis, dan Anhar Syahnel, 2018, *Profesi Notaris Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Jakarta: Mitra Wacana Media, Hlm. 29.

digantikannya. Dalam Undang-undang tersebut telah diatur ketentuan yang berkaitan dengan hak ingkar notaris dan pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan notaris.⁴

Hak ingkar merupakan terjemahan dari *verschoningrecht* yang artinya adalah hak untuk dibebaskan dari kewajiban memberikan keterangan sebagai saksi dalam suatu perkara baik itu perkara perdata maupun perkara pidana, hal ini merupakan pengecualian dari ketentuan Pasal 1909 Ayat (1), Ayat (2) KUHPperdata, bahwa setiap orang yang dipanggil menjadi saksi wajib memberikan kesaksian. Selanjutnya mengenai pengertian hak ingkar notaris disebutkan bahwa hak ingkar adalah hak untuk menolak untuk memberikan kesaksian atau hak untuk minta undur dari kesaksian (*verschoningrecht*), di dalam hak ingkar notaris tersebut terkandung kewajiban untuk tidak bicara (*verschoningsplicht*) sehingga Notaris tidak hanya berhak untuk tidak bicara (*verschoningrecht*), akan tetapi mempunyai kewajiban untuk tidak bicara (*verschoningrecht*).⁵ Hak ingkar notaris bukan hanya hak saja tetapi juga merupakan kewajiban karena apabila dilanggar akan terkena sanksi menurut undang-undang, dan notaris tidak hanya berhak untuk tidak bicara akan tetapi juga berkewajiban untuk tidak bicara.⁶

Kewajiban ingkar ini mutlak harus dilakukan dan dijalankan oleh notaris. Dapat dilakukan dengan batasan sepanjang notaris diperiksa oleh instansi mana saja yang berupaya untuk meminta pernyataan atau keterangan dari notaris berkaitan dengan akta yang telah atau pernah dibuat oleh atau di hadapan notaris yang bersangkutan.⁷ Sesuai dengan ketentuan Pasal 54 UUJN yang merumuskan “Notaris hanya dapat memberikan, memperlihatkan atau memberitahukan isi akta, Grosse Akta, Salinan akta dan kutipan akta kepada orang yang berkepentingan langsung pada akta, ahli waris atau orang yang mempunyai hak, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan.”⁸

Sumpah jabatan notaris merupakan persyaratan formal yang harus dijalani sebelum menjalankan tugasnya. Hal ini telah diatur dalam pasal 4 UUJN, maka pengucap sumpah/janji notaris ini merupakan hal yang sangat prinsipil bagi notaris, sebab jika tidak sempat mengangkat sumpah/janji setelah diangkat dalam jangka waktu 2 (dua) bulan, pengangkatannya sebagai notaris dapat dibatalkan oleh Menteri (pasal 5 dan 6 UUJN).

⁴ Bagus Gede Ardiarta Prabawa, 2017, Analisis Yuridis Tentang Hak Ingkar Notaris Dalam Hal Pemeriksaan Menurut Undang-Undang Jabatan Notaris Dan Kode Etik Notaris, *Jurnal Ilmiah Prodi Magister Kenotariatan (Acta Comitatus)*, Vol.____, No. 1, Hlm. ____.

⁵ Laurensius Arliman s, 2015, *Notaris Dan Penegakan Hukum Oleh Hakim*, Yogyakarta: Deepublish, Hlm. 5.

⁶ *Ibid.*, Hlm. 123.

⁷ Qonitha Annur Aziza, 2020, *Penormaan Dan Pelaksanaan Kewajiban Ingkar Notaris, Perspektif Hukum*, Vol. 20, No. 2, Hlm. 113-138.

⁸ Pasal 54 UUJN.

Dengan demikian dalam jangka waktu 30 hari setelah disumpah/janji sebagai notaris wajib menjalankan tugasnya.⁹

Dari kewajiban dan hak ingkar notaris yang mempunyai dasar hukum pada UUJN, sering melihat kasus yang menyeret nama notaris, misalnya seperti notaris yang dipanggil oleh penyidik maupun jaksa penuntut umum untuk dijadikan saksi mengenai sebuah akta yang dibuatnya dan dijadikan alat bukti pada suatu perkara peradilan. Dalam hal ini juga sering terdengar notaris dijadikan atau dilaporkan sebagai tergugat di pengadilan menyangkut akta yang dibuatnya dan dianggap merugikan pihak penggugat. Selain itu kita juga sering melihat notaris diseret sebagai turut tersangka karena diduga memberikan bantuan didalam tindak pidana yang menyangkut akta notaris. Akta tersebut akan dijadikan alat bukti autentik dan tidak jarang notarisnya diperintahkan untuk membuka isi akta dan keterangan-keterangan lainnya yang menyangkut akta tersebut.

Dalam dunia praktek terutama dalam kasus pidana penyidik sering mengabaikan adanya kewajiban notaris untuk merahasiakan isi akta yang dibuatnya. Karena pada umumnya penyidik banyak yang tidak memahami makna dan kewajiban notaris untuk merahasiakan isi akta sesuai dengan kewajiban notaris untuk merahasiakan isi akta yang sesuai dengan isi sumpah jabatan notaris yang diatur dalam Pasal 4 UUJN. Maka dari itu perlu adanya perlindungan hukum bagi notaris dalam melaksanakan kewajiban dan hak ingkar guna memberikan rasa aman kepada notaris dalam menjalankan profesi terhormatnya. Penjelasan semua ini memberikan sbeberapa rumasan masalah yang akan dikaji sesuai metode penelitan yang digunakan. rumusan masalah ini menjelaskan apa kewajiban dan hak ingkar notaris menurut undang-undang jabatan notaris dan perlindungan hukum notaris dalam menjalankan kewajiban dan hak ingkar notaris. Semua ini menjadi dasar penulis untuk mengangkat judul penulisan ini yaitu implementasi kewajiban dan hak ingkar notaris menurut undang-undang jabatan notaris.

Adapun untuk menganalisa jurnal ini, maka perlu adanya metode penelitian untuk mengkaji lebih dalam terkait hal yang akan di analisis. Metode penelitian adalah tata cara bagaimana melakukan penelitian, metode penelitian membicarakan mengenai tata cara pelaksanaan penelitian.¹⁰ Jenis penilitian ini adalah yuridis normatif. Jenis Penelitian hukum yang dilakukan secara yuridis normatif adalah dimana hukum dikonsepskan sebagai apa yang

⁹ Sulhan, Irwansyah Lubis dan Anhar Syahnel, 2018, *Profesi Notaris Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Buku 1*, Jakarta: Media Wacana Media, Hlm. 4.

¹⁰ Jonaedi Effendi dan Johnny Ibrahim, 2018, *Metode Penelitian Hukum Normative Dan Empiris*, Depok: Prenadamedia Group, Hlm. 2.

tertulis dalam perundang-undangan atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang dilakukan dengan cara menggunakan meneliti bahan pustaka atau data normatif dilakukan dengan cara menggunakan meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang meliputi sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder.

Sehubungan dengan jenis penelitian yang menggunakan yuridis normatif maka Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan perundang-undangan dimana dalam hal ini adalah Undang-Undang Jabatan Notaris yang penormanya menjadi sumber utama dalam meneliti tentang kewajiban dan hak ingkar notaris. penerapan kewajiban dan hak ingkar notaris menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dalam hal ini akan melihat dari berbagai literatur-literatur yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan, dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatar belaknginya.

Penelitian hukum normatif sama sekali tidak menggunakan data. Penelitian ini berdasarkan sumber hukum primer, yakni berdasarkan undang-undang. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari kepustakaan. Oleh karena itu teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan pengumpulan data dari pustaka.¹¹ Selanjutnya penelitian ini juga berdasarkan sumber hukum sekunder, yakni bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku teks, jurnal-jurnal, dan pendapat para ahli yang berhubungan dengan kewajiban dan hak ingkar notaris menurut undang-undang jabatan notaris.

PEMBAHASAN

Kewajiban dan Hak Ingkar Notaris Menurut Undang-Undang Jabatan Notaris

a. Kewajiban Notaris

Setiap tindakan seorang notaris tidak terlepas dari peraturan yang telah tertera dalam peraturan undang-undang yang biasa disebut undang-undang jabatan notaris. di dalamnya terdapat kewajiban notaris yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh seorang notaris. Jika kewajiban itu tidak dilaksanakan, maka seorang notaris akan dikenai sanksi. Kewajiban notaris dalam menjalankan jabatannya telah di atur dalam Pasal 16 Undang- undang Nomor 2 Tahun 2014.¹²

Ketentuan diatas dapat disimpulkan bahwa seorang notaris wajib berperilaku jujur, amanah dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan undang-undang dan kode etik notaris

¹¹ Fitria dewi nafisa, Juli 2020, perlindungan hukum bagi anak yang diambil paksa oleh orang tua yang tidak mendapatkan hak asuh anak, *Jatiswara*, Vol. 35. No. 2, Hlm.____.

¹² Undang-Undang No 02 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris.

dan tidak berpihak. Selain kewajiban notaris yang telah disebutkan di atas, notaris juga harus menjaga hak dan kewajiban para pihak agar seimbang. Serta mendengarkan keinginan kliennya dan mempertimbangkan keinginannya yang hendak di tuangkan dalam akta.¹³

Pertimbangan yang harus diperhatikan dalam semua aspek bisa menimbulkan kontroversi dikemudian hari yang menyebabkan notaris terseret dalam dunia peradilan, seperti pembuatan akta yang dipersalahkan oleh penyidik. Setiap akta yang dibuat oleh seorang notaris harus memiliki alasan dan fakta yang mendukung akta yang berkaitan atau pertimbangan hukum yang harus disampaikan kepada para penghadap. Dalam pasal 3 Kode Etik Notaris juga menjelaskan tentang kewajiban seorang notaris, antara lain:¹⁴

- 1) Memiliki akhlak yang bagus serta ke pribadian yang bermoral;
- 2) Menjaga harkat dan martabat notaris dan menghormati;
- 3) Membela dan menjaga kehormatan pertemuan notaris;
- 4) Bersikap jujur, independen, mandiri, bertanggung jawab berdasarkan undang-undang jabatan notaris dan kode etik notaris;
- 5) Menambah wawasan keilmuan dan pengetahuan selain ilmu kenotariatan dan hukum;
- 6) Memprioritaskan kepentingan umum dan negara;
- 7) Menempatkan satu kantor dalam menjalankan jabatannya di tempat kedudukannya;
- 8) Merealisasikan pembuatan penanda tangan, pembacaan akta di kantor notaris bersangkutan, terkecuali disebabkan alasan lainnya.

Pembebasan kewajiban notaris dalam merahasiakan isi akta tidak terlepas pada penggunaan hak ingkar notaris. Hak ingkar juga digunakan untuk kepentingan umum sehingga tidak semata-merta di biarkan saja.

b. Hak Ingkar Notaris

Sebuah hak meliki arti kekuasaan untuk melakukan sesuatu yang telah ditentukan oleh undang-undang dan aturan, atau kekuasaan yang benar atau menuntut dan menggugat sesuatu yang tidak benar. Hak ingkar adalah suatu hak kekuasaan untuk tidak menepati atau menuruti suatu undang-undang atau aturan. Oleh sebab itu disebut dengan hak ingkar karena ingkat merupakan sebuah hak, dan seseorang dapat memilih untuk mentaatinya atau tidak.¹⁵ Kewajiban berasal dari kata wajib, aritnya harus dilakukan, tidak boleh tidak dilakukan atau ditinggalkan. Melakukan pengingkaran tanpa harus melakukan pilihan termasuk pada kewajiban pengingkaran.

Menurut Sorjono Soekanto sebuah peranan (hak/kewajiban) dalam dunia hukum dapat di definisikan sebuah role atau peranan khusus terhadap sifat karena tidak dapat dilaksanakan. Karena hak merupakan sebuah role atau peranan yang bersifat fakultatif disebabkan

¹³ Habib Adjie, 2008, *Hukum Notaris Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, Hlm. 30.

¹⁴ *Ibid.*, Hlm. 40.

¹⁵ Soerjono Soekento, 2019, *Sendi-Sendi Hukum Dan Tata Tata Hukum*, Jakarta: Miranda, Hlm. 17.

pelakasnannya tidak diperbolehkan.¹⁶ Dalam hubungan hierarki hal semacam ini lebih tepatnya di sebut kekuasaan ketaatan antara hubungan penguasa warga. Pengenalan terhadap hubungan hirarki ada pula pengertian tentang kekuasaan orang tua.¹⁷

Dalam pasal 1909 ayat (3) huruf 3 kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yaitu: siapapun yang disebabkan kedudukan, pekerjaan atau jabatannya menurut undang-undang wajib merahasiakan itu, namun hanya semata-mata mengenai hal-hal yang mempercayakan pengetahuannya kepadanya.¹⁸ Sedangkan pada Pasal 277 ayat (1) RIB (H.I.R) disebutkan, bahwa: setiap orang yang wajib menyimpan rahasia disebabkan kedudukan, pekerjaan atau jabatan yang sah, bisa mengundurkan diri dari memberikan kesaksianakan tetapi hanya mengenai hal yang diketahui dan dipercayakan kepadanya.

Dalam Pasal 170 ayat (1) dan (2) KUHAP hukum acara pidana telah :¹⁹

- 1) Hak yang disebabkan pekerjaan, harkat martabat atau jabatannya wajib menyimpan rahasianya, serta dapat meminta kebebasan dari kewajiban untuk memberikan penjelasan sebagai saksi, yaitu tentang hal yang dipercayakan kepada mereka yang telah diberikan kepercayaan.
- 2) Sah atau tidaknya permintaan telah ditentukan oleh hakim. Dalam pasal 4 Undang-Undang Jabatan Notaris ayat yang disebutkan mengenai rahasia jabatan notaris.²⁰

Hak ingkar notaris juga didukung Pasal 54 ayat (1) yang Jika ketentuan ini dilanggar oleh notaris, maka pasal 54 ayat (2) memberikan sanksi sebagai berikut:

- 1) peringatan tertulis;
- 2) pemberhentian sementara;
- 3) pemberhentian dengan hormat; atau
- 4) pemberhentian dengan tidak hormat.

G.H.S Lumban Tobing menyatakan, bahwa tidak perlu meragukan sebuah kesaksian yang diberikan oleh pihak terkait atas isi akta-aktanya. Berdasarkan sumpah jabatan pada pasal 17 Pjn hal ini tidak semata-merta dilandaskan pada pasal 1909 ayat (3) KUHPPerdata bahwa hak ingkar dapat digunakan.. Kerahasiaan seorang notaris yang wajib dirahasiakan telah disebutkan secara tegas dalam pasal-pasal dengan mengenyampingkan kewajiban-kewajiban umum dalam memberikan kesaksian yang tertera dalam pasal 1909 ayat (1)

¹⁶ Soerjono Soekento., *Op.,Cit.*, Hlm. 19.

¹⁷ Rahmad Hendra, ____, Tanggung Jawab Notaris Terhadap Akta Otentik Yang Penghadapnya Mempegunakan Identitas Palsu, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 1, Hlm. 123-124.

¹⁸ Muhammad Ilham Arisaputra, September, 2012, Kewajiban Notaris Dalam Menjaga Kerahasiaan Akta Dalam Kaitannya Dengan Hak Ingkar Notaris, *Jurnal Perspektif*, Vol. 27, No. ____, Hlm. 173.

¹⁹ R. Soesilo, ____, *Kitab Undang- Undang Hukum Pidana (Kuhp) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Didalam Erika, ____: ____, Hlm. 72.

²⁰ Wiratni Ahmadi, 2010, *Kode Etik Notaris*, ____: Wacana Paramita, Hlm. 17.

KUHPPerdata, kecuali dalam hal-hal tertentu. Berdasarkan pendapat van Bemmalen ada 3 (tiga) agar bisa menggunakan hak ingkar ini, yakni:²¹

- 1) Keeratan hubungan keluarga
- 2) Bahaya dikenakan hukuman pidana (*gevaar voor strafrechtelijke veroordeling*);
- 3) Kedudukan, pekerjaan dan rahasia jabatan.

Berdasarkan hal-hal sedemikian, seseorang dapat tidak memberi kesaksian dengan alasan kedudukan atau pekerjaan atau rahasia jabatannya, selaku notaris salah satu pejabat umum. Sebagian kewajiban notaris merupakan hak ingkar notaris, sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 16 ayat (1) huruf E Undang-Undang Jabatan Notaris salah satu hak tetap seorang notaris adalah hak ingkar. Sebagai suatu kewajiban harus dilakukan berbeda dengan hak ingkar, yang dapat dipergunakan atau tidak dipergunakan, tetapi kewajiban ingkar mutlak dilakukan dan dijalankan Notaris, kecuali undang-undang yang memerintahkan untuk mengugurkan kewajiban ingkar tersebut.

Perlindungan Hukum Notaris Dalam Menjalankan Kewajiban Dan Hak Ingkar Notaris

Selaku pejabat yang berkecimpung dalam dunia hukum, seperti halnya advokat, hakim, jaksa, polisi dan lain-lain. Secara langsung atau tidak langsung seorang notaris memiliki hak lainnya, seorang notaris membuat akta autentik, juga menjaga kelancaran dalam proses hukum yang terjadi termasuk di dalamnya berkaitan dengan proses di pengadilan baik pidana maupun perdata. Kesenambungan seorang notaris dalam proses pengadilan dari segi pembuktian dengan tulisan dan kesaksian.

Dalam proses pengadilan pidana terdapat pembuktian yang menekankan pada alat bukti yang berdasarkan pasal 184 KUHP, yaitu keterangan ahli, surat, saksi, petunjuk dan keterangan dakwa. Dalam Pasal 1866 KUHPPerdata, yang dapat menjadi alat bukti adalah bukti tulisan, bukti dengan saksi-saksi, persangkaan, pengakuan, sumpah, dan segala sesuatunya dengan mengidahkan aturan-aturan yang ditetapkan dalam KUHPPerdata.

Dalam kasus tertentu dengan melibatkan beberapa lawyer pengacara, jaksa, hakim, ataupun pihak-pihak yang berkaitan dengan pengadilan dirasa perlu untuk mendatangkan seorang notaris untuk di jadikan saksi akta yang dibuatnya, di mana dalam hal terjadi sengketa, akta autentik yang merupakan alat bukti terkuat dan terpenuh dapat memberikan sumbangan nyata bagi penyelesaian sengketa.

²¹ Laurensius, *Op.cit*, Hlm. 217.

Eksistensi seorang notaris sebagai saksi atau tersangka, jika keberadaannya dalam dunia hukum di kaitkan dengan keberadaannya yang dimaksudkan untuk mempelancar proses penegakan hukum, dalam artian wajar-wajar saja disaat notaris berperan sebagai saksi bahkan tersangka pada suatu peradilan. Selain notaris memiliki kewajiban dalam melaksanakan jabatannya sebagai pejabat umum, seorang notaris juga terikat dengan peraturan yang berkaitan dengan sumpah jabatan disaat pengangkatannya sebagai notaris. Kerahasiaan isi akta dan keterangan yang diperoleh oleh seorang notaris harus dirahasiakan karena merupakan kewajiban seorang notaris, sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yaitu: “Saya akan merahasiakan isi akta dan keterangan yang diperoleh dalam melaksanakan jabatan saya”.

Dalam kitab undang-undang hukum pidana, hukum acara pidana, dan hukum perdata di atur pula tentang penggunaan hak dalam merahasiakan hal-hal yang berkaitan dengan jabatan. Pasal 170 ayat (1) KUHAP menyatakan bahwa, penggunaan pekerjaan, harkat, martabat, atau juga jabatan mereka untuk digunakan hak menyimpan rahasia, serta dapat membebaskan penggunaan hak untuk memberikan keterangan sebagai saksi. Terkait dengan tanggung jawab berupa kewajiban merahasiakan isi akta yang telah dibuatnya jika dipahami dari perintah pasal 322 ayat (1) KUHP dinyatakan bahwasanya barang siapa dengan sengaja membuka rahasia yang wajib disimpannya karena jabatan atau pencahariannya, baik yang sekarang maupun yang dahulu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau denda paling banyak enam ratus rupiah. Dari penjelasan pasal tersebut notaris di pertanggungjawabkan dalam hal menjaga rahasia jabatan itu melekat kepada diri notaris seumur hidupnya.

Menjadi pertanyaan besaar jika seorang notaris purna jabatan diminta untuk memberikan kesaksian dalam sebuah proses peradilan. Hal seperti ini perlu dipertanyakan karena pada notaris tersebut sudah tidak memiliki kewenangan melaksanakan jabatannya, secara otomatis dapat dikatakan bahwa beliau kehilangan hak-hak yang diperoleh pada saat menjabat sebagai notaris. Termasuk hak dan kewajiban ingkar mereka yang dimilikinya, karena telah tercantum dalam undang-undang tata cara peradilan. Berlakunya kewajiban dan hak ingkar notaris hanya diperuntukkan bagi notaris - notaris yang aktif, serta bukan notaris yang purna jabatan tersebut mendapatkan perlindungan hukum, karena sesuai dengan penjelasan dalam UUJN, bahwa perlindungan hukum berlaku pada notaris yang masih mengampu jabatannya.²²

²² Marwanto Halim, 2010, *Notaris Sebagai Pejabat Publik (Suatu Tinjauan Yuridis Normatif)*, Jakarta: Erlangga, Hlm. 41.

Unsur pasal 322 ayat (1) KUHP ini berimbang pada keberlakuan hak ingkar terutama pada perkara pidana, bilamana subyek pemangku jabatan dimaksud sudah tidak lagi memegang jabatannya. Maka dari itu, dengan tercabutnya amanat yang terdapat dalam tubuh UUJN yang berkaitan dengannya, notaris purna jabatan sudah sudah tidak dapat lagi menggunakan hak ingkarnya demi menjaga rahasia yang dititipkan kepadanya tetapi dia memiliki keharusan memberikan keterangan-keterangan tentang apa yang dia ketahuinya apabila berhadapan dengan suatu proses pembuktian dalam ranah hukum pidana.²³

Seorang notaris termasuk pada pejabat umum yang profesional yang berpegang teguh pada sumpah jabatannya untuk tidak mempublikasi isi aktanya kepada siapapun, disisi lain notaris harus berdiri untuk kepentingan negara guna untuk kepentingan umum, agar proses hukum di peradilan menghasilkan keputusan yang adil, bermanfaat dan menjamin kepastian yang telah tertera dalam kalimat terakhir pada Pasal 16 Ayat (1) huruf f. Frasa kecuali ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dalam dua pasal, seorang notaris bisa memberitahu isi akta terhadap pihak yang tak berkepentingan seperti kepolisian. Seorang notaris harus berhati-hati dalam menjalankan jabatannya dan pelayanannya, agar tidak menimbulkan masalah hukum yang menyebabkan terjerumusnya seorang notaris ke proses peradilan, dimana seorang notaris harus memberikan keterangannya ataupun menyerahkan fotokopi minuta akta.²⁴

Dalam meununjang kinerja para notaris perlu adanya pembinaan dan pengawasan. Pengawasan yang telah diatur di dalam UUJN dan dilakukan oleh majelis pengawas notaris atau yang disingkat dengan (MPN). MPN tersebut jugadi bagi tiga tingkatan atau bidang yaitu majelis pengawas daerah (MPD), majelis pengawas wilayah (MPW), dan majelis pengawas pusat (MPP). Pengawasan terhadap notaris ini adalah aspek perlindungan hukum bagi notaris dalam menjalankan tugas dan fungsi yang oleh undang-undang diberikan dan dipercayakan terhadap pejabat notaris. Perlindungan hukum ini harus dimaknai sebagai perlindungan dengan mempergunakan sarana hukum atau juga bisa disebut perlindungan oleh hukum. Perlindungan hukum juga memiliki arti yaitu jaminan perlindungan hak yang diberikan oleh hukum kepada mereka yang berhak secara normatif menurut ketentuan suatu peraturan hukum.

Dalam Pasal 66 ayat 1, yaitu penuntut umum, penyidik, peradilan atau hakim setelah memperoleh persetujuan dari majelis kehormatan notaris yang berwenang mengaambil foto

²³ Rachmad Adiman, 2015, *Akta Otentik dan Fungsinya di Dalam Pembuktian Perkara Perdata*, Jakarta: Refika Aditama, Hlm. 64.

²⁴ ____, 2013, ____, *Calypra: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Universitas Surabaya*, Vol. 2, No. 2, (). Hlm. ____.

kopi minuta akta dan/atau surat tempelkan ke minuta akta atau protokol notaris dalam arsipnya dan memanggil notaris untuk hadir untuk pemeriksaan yang berkaitan dengan akta atau protokol notaris yang telah disimpan oleh notaris.²⁵

Berdasarkan pasal tersebut di atas, maka notaris yang telah melakukan kelalaian tidak dapat serta merta menolak keterangan dengan alasan rahasia jabatan, oleh sebab itu dalam ketentuan sedemikian bahwasanya untuk kepentingan proses peradilan, maka dapat dilakukan pengambilan fotokopi minuta akta dan pemanggilan notaris untuk memberi keterangan setelah memperoleh persetujuan dari majelis kehormatan notaris dan dalam hal inilah sebenarnya keberadaan majelis kehormatan notaris, sangat strategis.

Praktiknya para notaris sering memperoleh perlakuan-perlakuan yang kurang wajar di dalam hubungannya dengan hak ingkar ini. Pemanggilan seorang notaris yang dipinta keterangannya atau sebagai saksi dengan perjanjian yang membuat akta dihadapan notaris terkait, sering para pihak tertentu baik disengaja maupun tidak mengetahui tentang perundang-undangan kerahasiaan produk hukum yang di keluarkannya, seakan-akan dianggap tidak ada rahasia. Realitanya dikalangan notaris sendiri sebagian ada yang tidak memahami tentang penggunaan hak ingkar tersebut dan baru mengetahui setelah menggunakannya dalam persidangan.

KESIMPULAN

1. Notaris dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan UUJN memiliki hak ingkar demi melindungi dan merahasiakan isi akta yang dibuatnya. Hak ingkar sendiri bertujuan untuk menjaga kerahasiaan para penghadap berkaitan dengan perbuatan hukum yang termuat dalam akta autentik yang dibuat oleh Notaris tersebut. Notaris tidak boleh memberitahukan isi akta yang merupakan perbuatan hukum dari para penghadap kepada siapapun, karena perbuatan hukum tersebut merupakan suatu rahasia antar para pihak yang nama-namanya termuat dalam akta autentik yang dibuat oleh Notaris tersebut. Pengaturan hukum tentang kewajiban dan hak ingkar notaris termuat di dalam Pasal 4, Pasal 16 ayat (1) huruf f, Pasal 66 dan Pasal 54 UUJN dimana notaris diwajibkan untuk merahasiakan pembuatan isi akta yang dibuatnya dari pihak lain apabila pihak lain tersebut tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk meminta kepada notaris memberitahukan isi akta yang dibuat oleh notaris tersebut.
2. Perlindungan hukum kewajiban hak ingkar dalam kaitannya dengan penggunaan hak ingkar notaris telah disebutkan dalam ketentuan hukum yang berlaku di dalam UUJN

²⁵ Undang-Undang Jabatan Notaris.

yaitu Pasal 4, Pasal 16 ayat 1 huruf f, Pasal 54 dan Pasal 66 tentang penggunaan hak dan kewajiban ingkar. Hak dan kewajiban ingkar notaris tersebut digunakan semata-mata untuk melaksanakan tugas dan kewajiban notaris sebagai pejabat umum yang mewajibkan notaris untuk merahasiakan perbuatan hukum para penghadap yang termuat di dalam akta autentik notaris tersebut. Dalam kepentingan proses peradilan majelis kehormatan notaris sangat strategis keberadaannya karena untuk dapat dilakukan pengambilan fotokopi minuta akta dan pemanggilan notaris untuk memberi keterangan harus diperoleh dari persetujuan majelis kehormatan notaris.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Jonaedi Effendi dan Johnny Ibrahim, 2018, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Depok: Prenadamedia group.
- Laurensius Arliman S, 2015, *Notaris dan Penegakan Hukum Oleh Hakim*, Yogyakarta: Deepublish.
- Marwanto Halim, 2010, *Notaris Sebagai Pejabat Publik (Suatu Tinjauan Yuridis Normatif)*, Jakarta: Erlangga.
- Rachmad Adiman, 2015, *Akta Otentik dan Fungsinya di Dalam Pembuktian Perkara Perdata*, Jakarta: Refika Aditama.
- R. Soesilo, *Kitab Undang- Undang Hukum Pidana (Kuhp) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Didalam Erika
- Salim, HS., 2015, *Teknik Pembuatan Akta Satu (Konsep Teoretis , Kewenangan Notaris, Bentuk, dan Minuta Akta)*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Soerjono Soekento, 2019, *Sendi-Sendi Hukum Dan Tata Tata Hukum*, Jakarta: Miranda.
- Sulhan, Irwansyah Lubis, dan Anhar Syahnel, 2018, *Profesi Notaris Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Syahrul Effendie, 2010, *Notaris Dan Hukum Pidana*, Surabaya: Lentera.
- Wiratni Ahmadi, 2010, *Kode Etik Notaris*, ____: Wacana Paramita.

Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2013

Jurnal

- Bagus Gede Ardiarta Prabawa, 2017, Analisis Yuridis Tentang Hak Ingkar Notaris Dalam Hal Pemeriksaan Menurut Undang-Undang Jabatan Notaris Dan Kode Etik Notaris, *Jurnal Ilmiah Prodi Magister Kenotariatan (Acta Comitas)*, Vol. ____, No 1.
- Calyptra, 2013, ____, *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Universitas Surabaya*, Vol. 2. No.2.
- Erdi, 2020, Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Dalam Melaksanakan Hak Dan Kewajiban Ingkar Notaris Pada Saat Penyidikan Kepolisian Negara Republik Indonesia, *Delegalata: Jurnal Hukum*, Vol. 5, No. 2.
- Fitria Dewi Navisa, 2020, Perlindungan Hukum Bagi Anak Yang Diambil Paksa Oleh Orang Tua Yang Tidak Mendapatkan Hak Asuh Anak, *Jatiswara*, Vol. 35, No. 2.
- Muhammad Ilham Arisaputra, 2012, Kewajiban Notaris Dalam Menjaga Kerahasiaan Akta Dalam Kaitannya Dengan Hak Ingkar Notaris, *Jurnal Perspektif*. Vol. ____, No. ____.
- Qonitha Annur Aziza, 2020, penormaan dan pelaksanaan kewajiban ingkar notaris, perspektif hukum, ____, Vol. 20 No.2
- Rahmad Hendra, Tanggung Jawab Notaris Terhadap Akta Otentik Yang Penghadapnya Mempegunakan Identitas Palsu, *Jurnal Ilmu Hukum 3*, Vol. ____, No. ____.

PERTANGGUNGJAWABAN NOTARIS YANG CUTI TANPA IZIN DAN TIDAK MEMILIKI NOTARIS PENGGANTI

Yunita Midia Wahyuana, Yasminda Kusuma Cahyanti, Fitria Dewi Navisa

Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen Haryono No. 193 Malang 65144, Telp (0341) 551932, Fax (0341) 552249
Email: yunitamedia93@gmail.com

ABSTRAK

Notaris merupakan pejabat publik yang memiliki tugas dan tanggung jawab yang besar dalam melaksanakan jabatannya untuk bekerja secara profesional dalam masyarakat. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Metode tersebut digunakan untuk memecahkan permasalahan berdasarkan rumusan masalah yang menjadi inti dari penelitian ini. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui sanksi yang diterima oleh notaris jika cuti tanpa mengajukan izin dan tidak memiliki notaris pengganti. Notaris mendapat sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 85 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan tanggungjawab yang diemban sama dengan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kata Kunci: Notaris, Cuti, Tanggungjawab.

PENDAHULUAN

Hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam harkat dan martabat seseorang tidak bisa dinilai.¹ Manusia merupakan makhluk sosial yang dimana membutuhkan orang lain dalam memenuhi proses kehidupan berjalan, salah satunya dengan bekerja dan memiliki pekerjaan. Pekerjaan saat ini merupakan salah satu aspek bagian yang sangat memegang memiliki peranan penting untuk sendi – sendi kehidupan manusia, yang diantaranya memberikan suatu kepuasan serta memiliki berbagai macam tantangan dan dapat pula secara tiba – tiba mampu menjadi ancaman dan gangguan dalam proses kehidupan manusia. Sering kali terjadinya gangguan bagian kesehatan yang bisa diakibatkan oleh lingkungan kerja yang dilihat pekerjaan itu baik secara fisik maupun mental dengan desain organisasi kerja yang tidak memadai, serta memiliki beban kerja berlebihan dapat mengakibatkan tenaga kerja atau para pemegang dari pekerjaan tersebut dapat mengalami yang namanya kelelahan.

Hal ini diatur atau sudah ada pemegang Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang menyebutkan di Pasal 1 bahwa suatu upaya kesehatan kerja disini sudah mengatur untuk melindungi para pekerja agar mampu untuk melakukan pola hidup sehat dan terbebas dari gangguan kesehatan serta pengaruh buruk yang diakibatkan oleh pekerjaan². Kelelahan kerja dapat menjadi salah satu permasalahan yang umum ditempat kerja baik pekerjaan apapun itu serta sering kali dijumpai pada tenaga kerja. Kelelahan

¹ Fitria Dewi Navisa, 2020, *Perlindungan Hukum Terhadap Keluarga Jenazah Yang Terkena Dampak Covid-13 Atas Penolakan Pemakaman*, Vol.____, No.____, Hlm. 140.

² Undang–Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

secara berlebihan akan memiliki dampak buruk dan juga akan langsung dengan tepat mempengaruhi kesehatan tenaga kerja yang memiliki dampak menurunkan produktivitas kerja. Dimana kelelahan dapat mengakibatkan kecelakaan kerja.

Pada penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan dalam Pasal 23 yang membahas secara lebih rinci perihal kesehatan kerja menyatakan bahwa kesehatan kerja diselenggarakan untuk mewujudkan produktivitas kerja yang optimal yang meliputi pelayanan kesehatan, pencegahan penyakit akibat kerja, dan syarat kesehatan.

Pembangunan ketenagakerjaan pada awalnya ditujukan untuk melakukan suatu peningkatan, pembentukan serta mampu melakukan pengembangan tenaga kerja yang berkualitas dan produktif. Hal ini akan dilindungi oleh suatu kebijakan yang mana mampu untuk adanya pendorongan untuk tercapainya suatu pembangunan ketenagakerjaan adalah perlindungan tenaga kerja.

Tubuh manusia dirancang dengan sedemikian rupa untuk dapat melakukan aktivitas fisik pekerjaan sehari-hari. Adanya massa otot yang bobotnya hampir lebih separuh dari berat tubuh tenaga kerja, memungkinkan manusia untuk dapat menggerakkan tubuh dan melakukan pekerjaan. Suatu pekerjaan yang berada pada satu pihak lain. Terdapat makna bekerja yang memiliki makna tubuh akan mampu untuk menerima beban dari luar tubuhnya. Dengan pengertian lain bahwa setiap pekerja memiliki beberapa beban bagi yang bersangkutan, beban tersebut dapat berupa beban secara fisik maupun beban mental.

Notaris merupakan salah satu pejabat publik yang memiliki wewenang dalam pembuatan akta autentik sebagai alat bukti tertulis. Notaris berperan penting dalam penegakan hukum yaitu melalui pelaksanaan jabatannya yang berwenang untuk membuat akta autentik yang memiliki kepastian hukum dan memiliki kekuatan pembuktian sempurna jika akta tersebut digunakan sebagai alat bukti.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris yang mengatur mengenai jabatan Notaris di Indonesia diharapkan dapat menjadi pedoman bagi Notaris dalam menjalankan jabatannya. Peraturan tersebut mengatur tentang sanksi-sanksi yang diterima oleh Notaris jika melanggar peraturan tersebut. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris tersebut mengatur mengenai beberapa hal penting. Selain Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Notaris juga memiliki pedoman atau pegangan lain dalam menjalankan jabatannya, yaitu Kode Etik Notaris.

Kode Etik Notaris adalah kaidah moral yang ditentukan oleh Perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia yang selanjutnya akan disebut “perkumpulan” berdasarkan keputusan Kongres Perkumpulan dan/atau yang ditentukan oleh dan diatur dalam peraturan perundang-

undangan yang mengatur tentang hal itu dan yang berlaku bagi serta wajib ditaati oleh semua anggota Perkumpulan dan semua orang yang menjalankan tugas jabatan sebagai Notaris, termasuk di dalamnya para Pejabat Sementara Notaris, Notaris Pengganti pada saat menjalankan jabatan.³ Kode Etik Notaris menjunjung tinggi dan menghormati martabat manusia pada umumnya dan martabat Notaris pada khususnya. Atas dasar penghormatan tersebut maka profesi Notaris memiliki karakter: mandiri, tidak memihak, tidak meminta pamrih, rasionalitas maksudnya mengacu kepada kebenaran obyektif, spesifikitas fungsional serta memiliki rasa kebersamaan yang positif antar sesama rekan Notaris.⁴

Kode Etik Notaris mengatur mengenai kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan, dilarang, pengecualian, dan sanksi-sanksi seperti teguran, peringatan. Dalam menjalankan jabatannya, Notaris harus berpegang teguh kepada Kode Etik Notaris. Dengan adanya kode etik tersebut, harkat dan martabat profesionalisme Notaris tetap terjaga. Salah satu kewenangan dari seorang Notaris yaitu membuat akta otentik yang berfungsi sebagai alat bukti bagi para pihak untuk melakukan suatu perbuatan hukum. Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum bagi setiap warga negara. Untuk menjamin ketertiban dan perlindungan hukum dibutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat autentik mengenai perbuatan, perjanjian, penetapan dan peristiwa hukum yang dibuat dihadapan atau oleh pejabat yang berwenang.⁵

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris Pasal 1 menyatakan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.

Dalam suatu waktu Notaris yang memiliki kepentingan dan mengharuskan untuk tidak bekerja. Maka Notaris tersebut dapat mengajukan cuti kepada pihak yang berwenang dan diharuskan menunjuk seorang Notaris Pengganti untuk menggantikannya sementara waktu.

Terkadang ada keadaan yang sangat mendesak atau ada hal-hal lain yang membuat Notaris tersebut tidak mengajukan izin cuti. Berdasarkan hal tersebut penulis akan mengkaji mengenai konsekuensi Notaris yang cuti tanpa mengajukan izin dan tanggungjawa Notaris tersebut apabila tidak memiliki Notaris Pengganti.

³ Pasal 1 ayat (2) Perubahan Kode Etik Notaris Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia.

⁴ Ari Yandillah, dkk, Tanggungjawab Notaris Pengganti Terkait Pembuatan Akta Notaris Yang Merugikan Para Pihak Akibat Kelalaiannya. Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya. Malang, Hlm. ____.

⁵ Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Metode tersebut digunakan untuk memecahkan permasalahan berdasarkan rumusan masalah yang menjadi inti dari penelitian ini.

PEMBAHASAN

Konsekuensi Bagi Notaris Yang Cuti Tanpa Mengajukan Izin

Jabatan Notaris diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris, maka Notaris adalah suatu jabatan yang melaksanakan sebagian kegiatan tugas negara dalam bidang hukum keperdataan dengan kewenangan untuk membuat akta-akta autentik yang diminta oleh para pihak yang menghadap Notaris. Mengenai pejabat umum diartikan sebagai pejabat yang disertai tugas untuk membuat akta autentik yang melayani kepentingan publik, dan kualifikasi seperti itu diberikan kepada Notaris.⁶

Notaris merupakan pejabat publik yang memiliki tugas dan tanggungjawab yang besar dalam melaksanakan jabatannya. Ketika seorang Notaris memiliki kepentingan yang untuk sementara tidak dapat melaksanakan tugas jabatannya, wajib mengajukan cuti yang merupakan hak Notaris sebagaimana bunyi Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 perubahan atas Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, bahwa Notaris mempunyai hak untuk cuti.

Cuti Notaris dapat diberikan jika seorang Notaris telah melaksanakan jabatannya selama 2 tahun dan jika kurang dari 2 tahun maka Notaris belum bisa mengambil hak cutinya. Cuti notaris digolongkan menjadi dua macam, yaitu:

1. Cuti notaris yang diangkat menjadi pejabat negara; dan
2. Cuti notaris karena kegiatan lainnya.

Cuti notaris yang diangkat menjadi pejabat negara merupakan cuti yang diberikan kepada Notaris karena telah menduduki jabatan public. Sedangkan cuti notaris karena kegiatan lainnya adalah cuti yang diberikan karena Notaris tersebut akan berlibur atau menjalankan ibadah.⁷

Permohonan cuti dapat diajukan satu bulan sebelum tanggal cuti dimulai dan untuk pengajuan permohonan tergantung lamanya waktu cuti dari masing-masing Notaris sebagaimana tertera dalam Pasal 27 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris yaitu:

⁶ Habib Adjie, 2009, *Sekilas Dunia Notaris & PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan)*, Bandung: Mandar Maju, Hlm.16.

⁷ H. Salim HS, Peraturan Jabatan Notaris, 2018, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 110-111

1. Notaris mengajukan permohonan cuti secara tertulis disertai usulan penunjukan Notaris Pengganti.
2. Permohonan cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada pejabat yang berwenang, yaitu :
 - a. Majelis Pengawas Daerah dalam hal jangka waktu cuti tidak lebih dari 6 bulan.
 - b. Majelis Pengawas Wilayah dalam hal jangka waktu cuti lebih dari 6 bulan sampai dengan 1 tahun.
 - c. Majelis Pengawas Pusat dalam hal jangka waktu cuti lebih dari 1 tahun.

Untuk mengajukan permohonan cuti wajib diikuti dengan usulan penunjukan Notaris Pengganti yang akan menggantikan dan melaksanakan tugasnya selama Notaris tersebut cuti. Notaris yang bersangkutan menentukan jangka waktu untuk masa cutinya dan wajib untuk menunjuk Notaris Pengganti.⁸

Apabila Notaris tidak mengajukan cuti, maka sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 85 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang menyatakan bahwa pelanggaran ketentuan sebagaimana Pasal 7, Pasal 16 ayat (1) huruf a, Pasal 16 ayat (1) huruf d, Pasal 16 ayat (1) huruf e, Pasal 16 ayat (1) huruf f, Pasal 16 ayat (1) huruf g, Pasal 16 ayat (1) huruf h, Pasal 16 ayat (1) huruf I, Pasal 16 ayat (1) huruf j, Pasal 16 ayat (1) huruf k, Pasal 17, Pasal 20, Pasal 27, Pasal 32, Pasal 37, Pasal 54, Pasal 58, Pasal 59, dan/atau Pasal 63, dapat dikenai sanksi berupa:

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis;
- c. Pemberhentian sementara;
- d. Pemberhentian dengan hormat; atau
- e. Pemberhentian dengan tidak hormat.

Tanggungjawab Notaris Terhadap Pekerjaannya Apabila Tidak Memiliki Notaris Pengganti

Notaris merupakan profesi hukum yang sangat mulia atau disebut juga *officium Nobile*, karena profesi Notaris berhubungan erat dengan kemanusiaan, dan sebagai pejabat yang berwenang untuk membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan atau oleh yang berkepentingan, dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta autentik. Dalam melaksanakan tugasnya, Notaris harus bertindak berdasarkan Kode Etik Notaris untuk menjalankan pekerjaannya secara

⁸ Habib Adjie, Hukum Notariat Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap UU No.30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm. 102.

professional, bermoral dengan motivasi dan berorientasi pada keterampilan intelektual dengan argumentasi rasional dan kritis.⁹

Ketika Notaris mengajukan cuti dan menunjuk Notaris Pengganti biasanya ditunjuk dari karyawan yang telah bekerja sekaligus magang dalam waktu yang cukup lama dan dianggap telah mampu menggantikannya.

Menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menyatakan bahwa Notaris Pengganti adalah seorang yang untuk sementara diangkat sebagai Notaris untuk menggantikan Notaris yang sedang cuti, sakit, atau untuk sementara berhalangan menjalankan jabatannya sebagai Notaris.¹⁰ Sudah jelas dalam pasal ini kewenangan dari Notaris Pengganti sama dengan kewenangan Notaris itu sendiri.

Ada syarat bagi Notaris Pengganti yang ditunjuk oleh Notaris yang akan menjalankan cuti, yaitu:

1. Warga Negara Indonesia
2. Berijazah sarjana hukum
3. Telah bekerja sebagai karyawan kantor notaris paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan berturut-turut.¹¹

Dalam melaksanakan jabatannya, seorang Notaris Pengganti terlebih dahulu dilantik oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia yang kemudian diwakili oleh Kantor Wilayah dari setiap masing-masing daerah. Ketika Notaris Pengganti melaksanakan tugas jabatannya maka harus berpedoman pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan peraturan lainnya yang terkait. Notaris Pengganti hanya jabatan sementara yang diemban oleh seorang yang telah memenuhi syarat tertentu dan terbatas waktu selama masa cuti Notaris yang diganti belum berakhir.

Notaris Pengganti sebagai pejabat publik adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan perlunya suatu alat bukti tertulis atas setiap perikatan yang mereka lakukan sehari-hari, agar tercipta kepastian hukum bagi seluruh masyarakat Indonesia selama Notaris

⁹ Budi Untung, 2015, *22 Karakter Pejabat Umum (Notaris dan PPAT) Kunci Sukses Melayani*, Yogyakarta: Andi offset, Hlm. 39.

¹⁰ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.

¹¹ Pasal 22 ayat (3) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2014 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Perpindahan, Pemberhentian, dan Perpanjangan Masa Jabatan Notaris.

sedang cuti. Notaris Pengganti dapat melaksanakan apa yang dikehendaki para pihak dalam hal pembuatan akta untuk menjamin kepastian hukum.

Notaris Pengganti ditunjuk oleh Majelis Pengawas Daerah atau Notaris yang akan melaksanakan hak cutinya, agar tidak merugikan para pihak yang akan melakukan suatu perbuatan hukum. Notaris Pengganti memiliki tanggungjawab yang berat menyangkut penegakan hukum dan kepercayaan yang luar biasa yang diberikan kepadanya. Oleh karenanya, tidak semua orang dapat menjadi Notaris Pengganti dan syarat untuk menjadi Notaris Pengganti itu perlu beberapa tambahan yang harus dipenuhi antara lain:

- a. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- b. Setia kepada Pancasila dan UUD 1945
- c. Sehat jasmani yang dibuktikan dengan surat keterangan sehat dari dokter rumah sakit pemerintah atau swasta
- d. Sehat rohani/jiwa yang dibuktikan dengan surat keterangan sehat dari psikiater rumah sakit pemerintah atau swasta
- e. Berumur paling rendah 27 tahun.
- f. Tidak pernah terlibat dalam tindakan kriminal yang dinyatakan dalam surat keterangan dari Kepolisian Republik Indonesia.

Kewenangan Notaris Pengganti sama dengan Notaris sebagaimana bunyi Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris bahwa ketentuan yang berlaku bagi Notaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 15, Pasal 16 dan Pasal 17 berlaku bagi Notaris Pengganti dan Pejabat Sementara Notaris, kecuali undang-undang ini menentukan lain.

Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menyatakan bahwa kewenangan Notaris adalah membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditegaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

KESIMPULAN

1. Konsekuensi bagi Notaris yang mengambil hak cuti tanpa mengajukan izin sebagaimana tertera dalam Pasal 85 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang

Jabatan Notaris adalah dapat dikenai sanksi berupa teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat, dan pemberhentian dengan tidak hormat.

2. Tanggungjawab yang diambil oleh Notaris adalah tanggungjawab yang sesuai dengan kewenangannya sebagai Notaris sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Habib Adjie, *Hukum Notariat Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap UU No.30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Bandung: Refika Aditama, 2007.

....., 2009, *Sekilas Dunia Notaris & PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan)*, Bandung: Mandar Maju.

....., 2008, *Sanksi Perdata dan Administrasi Terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*, Bandung: Refika Aditama.

....., 2009, *Sekilas Dunia Notaris & PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan)*, Bandung: Mandar Maju.

....., 2011, *Majelis Pengawas Daerah Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*, Bandung: Refika Aditama.

H. Salim HS, 2018, *Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta: Sinar Grafika.

Budi Untung, 2015, *22 Karakter Pejabat Umum (Notaris Dan PPAT) Kunci Sukses Melayani*, Yogyakarta: Andi Offset.

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 25 Tahun 2014 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Perpindahan, Pemberhentian, dan Perpanjangan Masa Jabatan Notaris.

Jurnal

Fitria Dewi Navisa, 2020, Perlindungan Hukum Terhadap Keluarga Jenazah Yang Terkena Dampak Covid-13 Atas Penolakan Pemakaman, ____, Vol____, No.____.

Ari Yandillah, dkk, ____, Tanggungjawab Notaris Pengganti Terkait Pembuatan Akta Notaris Yang Merugikan Para Pihak Akibat Kelalaiannya. ____, Vol____, No____.

Henny Saida flora, 2018, Tanggung Jawab Notaris Pengganti Dalam Pembuatan Akta,
Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol___, No. 57

PELAKSANAAN PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN DENGAN OBJEK TANAH YANG BELUM BERSERTIFIKAT

Laily Eka Trisdianti, Fitria Dewi Navisa

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jalan Mayjen Haryono Nomor 193 Malang 61544
Email: laily_e@yahoo.com

ABSTRAK

Sejak berlakunya Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT), Hak tanggungan menjadi satu-satunya hak jaminan atas tanah yang diakui. Pada dasarnya tanah yang bisa dipakai sebagai jaminan adalah tanah yang sudah bersertifikat. Akan tetapi ada objek tanah yang belum bersertifikat dapat dijadikan sebagai jaminan hutang. Jadi bagaimana pelaksanaan pembebanan hak tanggungan dengan objek tanah yang belum bersertifikat dan bagaimana pengaturan pembebanan hak tanggungan dengan objek tanah yang belum bersertifikat. Tujuan karya ilmiah ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan pembebanan hak tanggungan dengan objek tanah yang belum bersertifikat dan untuk mengetahui pengaturan pembebanan hak tanggungan dengan objek tanah yang belum bersertifikat. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian empiris yuridis, dengan penelitian peraturan perundang-undangan terkait di masyarakat. Hasil dari penelitian dapat disimpulkan bahwa ada beberapa bank yang mau menerima jaminan dengan objek tanah belum bersertifikat dengan proses dan prosedur yang telah ditetapkan meskipun sebagian besar tidak mau untuk menerima jaminan dengan objek tanah yang belum bersertifikat.

Kata Kunci: Pelaksanaan, Hak Tanggungan, Tanah Belum Bersertifikat.

PENDAHULUAN

Jaminan atau agunan adalah aset atau barang-barang berharga milik pihak peminjam yang dijanjikan atau dititipkan kepada pemberi pinjaman sebagai tanggungan atau jaminan atas pinjaman yang diterima jika peminjam tidak dapat mengembalikan pinjaman atau memenuhi kewajiban peminjam tersebut. Jaminan juga dapat diartikan agunan tambahan yang diserahkan Nasabah Debitur kepada bank dalam rangka pemberian fasilitas kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syari'ah.¹ Jaminan dapat dibagi menjadi dua jenis yakni yang pertama Jaminan umum merupakan jaminan yang terbentuk oleh undang-undang dan yang kedua adalah jaminan khusus, jaminan itu ada karena timbul suatu perjanjian, dimana perjanjian yang timbul antara bank dengan pemilik agunan. Jaminan itu sendiri dibedakan menjadi dua yaitu pertama Jaminan perorangan adalah jaminan yang menyatakan suatu kesanggupan yang diberikan oleh pihak ketiga untuk menjamin atas pemenuhan kewajiban-kewajiban debitur kepada kreditor, apabila pihak debitur melakukan wanprestasi. Sedangkan yang kedua jaminan kebendaan adalah jaminan harta kekayaan yang memisahkan bagian dari harta kekayaan milik, untuk menjamin atas pemenuhan kewajiban-kewajiban debitur apabila pihak debitur melakukan wanprestasi.

¹ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Pasal 1 Angka 23.

Namun demikian ada kalanya dalam suatu hubungan hukum tertentu, misalnya dalam pemberian jaminan kebendaan oleh pihak ketiga yang bukan debitur schuld. Artinya pihak tersebut sesungguhnya sama sekali tidak memiliki kewajiban kepada kreditur. Walau demikian dengan membuat dan menyetujui pemberian hak jaminan kebendaan, pihak yang memberikan jaminan tersebut demi hukum terikat untuk memenuhi hak kreditur atas piutangnya terhadap debitur.²

Berkaitan dengan jaminan, sangatlah berhubungan erat dengan perbankan. Perbankan merupakan segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, sena cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.³ Lembaga perbankan merupakan inti dari sistem keuangan dari setiap negara.

Bank adalah lembaga keuangan yang menjadi tempat bagi orang perseorangan, badan-badan usaha swasta, badan-badan milik negara, bahkan lembaga-lembaga pemerintahan menyimpan dana-dana yang dimilikinya. Melalui kegiatan perkreditan dan berbagai jasa yang diberikan, bank melayani kebutuhan pembiayaan serta melancarkan mekanisme sistem pembayaran bagi semua sektor perekonomian. Menurut kamus besar bahasa Indonesia bank adalah usaha dibidang keuangan yang menarik dan mengeluarkan uang di masyarakat, terutama memberikan kredit dan jasa dilalu lintas pembayaran dan peredaran uang.⁴

Berkaitan dengan pengertian bank pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan merumuskan bahwa bank adalah badan usaha-yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.⁵ Dalam melakukan suatu kegiatan usaha perlu adanya dana sebagai modal usaha. Undang-Undang Perbankan memberikan ketentuan-ketentuan pokok terhadap bank yang memberikan kredit kepada para nasabahnya. Ketentuan-ketentuan pokok ini merupakan pedoman perkreditan yang wajib dimiliki dan diterapkan oleh bank dalam pemberian kredit. Pada prinsipnya, ketentuan-ketentuan pokok tersebut tidak hanya memberikan pedoman atau landasan bagi bank sebagai kreditur untuk menerapkan prinsip kehati-hatian, melainkan juga dapat digunakan sebagai pegangan bagi para nasabah debitur dalam memperoleh fasilitas kredit dari bank. Kredit dilihat dari sudut jaminannya, dapat berupa kredit tanpa jaminan (di

² Kartini Muljadi, Gunawan Widjaja, 2005, *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak Tanggungan*, Jakarta: Kencana, Hlm. 5.

³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Pasal 1 Angka 1.

⁴ Hermansyah, 2005, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Jakarta: Prenada Media, Hlml. 7.

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Pasal 1 Angka 2.

Indonesia dilarang dilakukan oleh bank) dan kredit dengan jaminan, seperti barang bergerak/tidak bergerak.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan. “Hak tanggungan merupakan hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, berikut atau tidak memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lainnya.”

Hak milik atas tanah merupakan hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah dan memberikan kewenangan untuk menggunakannya yang berguna untuk keperluan selama waktu yang tidak ditentukan, selama tidak ada larangan sesuai pada pasal 20 Undang-undang Pokok Agraria. Sertifikat merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah yang sah yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang yaitu Kantor Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional (BPN), tetapi ada pula hak milik atas tanah yang belum bersertifikat, dan belum memiliki alat bukti kepemilikan yang sah. Undang-Undang Hak Tanggungan memberikan peluang untuk pemilik hak atas tanah yang belum bersertifikat dalam menjaminkannya dengan dilakukan pembebanan hak tanggungan. Hal ini disebutkan pada Pasal 10 ayat 2 UUHT bahwa “Apabila objek Hak Tanggungan berupa hak atas tanah yang berasal dan konversi hak lama yang telah memenuhi syarat untuk didaftarkan akan tetapi pendaftarannya belum dilakukan, pemberian hak tanggungan dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak atas tanah yang bersangkutan.”

Dalam peraturan perundang-undangan dimungkinkan atas pembebanan hak tanggungan pada obyek tanah yang belum bersertifikat, namun demikian pada kenyataannya pemilik hak atas tanah yang belum bersertifikat mengalami kesulitan dalam melakukan pinjaman di Bank. Karena pihak bank atau kreditor hanya menginginkan tanah yang sudah bersertifikat karena sudah ada bukti kepemilikan yang sah dan kuat atas tanah tersebut. Demikianlah yang menjadi permasalahan bagi pemilik tanah yang belum bersertifikat, apabila ingin mendapatkan suatu pinjaman dari Bank atau pinjaman kredit dari pihak lain, yaitu kreditor. Dari uraian di atas maka muncul permasalahan sebagai berikut: Bagaimana pelaksanaan pembebanan hak tanggungan dengan objek tanah yang belum bersertifikat? Bagaimana pengaturan hak tanggungan dengan objek tanah yang belum bersertifikat?

Dari permasalahan tersebut penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode penelitian empiris yuridis yaitucara-cara yang dilakukan dapat diamati oleh indra

manusia, sehingga orang lain dapat mengamati dan mengetahui cara-cara yang digunakan.⁶ Penelitian ini juga menekankan pada praktek langsung di lapangan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif yang merupakan suatu penelitian dimana penelitian ini dilakukan dengan cara wawancara, observasi-observasi maupun dari dokumen-dokumen yang diperlukan. Dalam penelitian ini bersifat deskriptif analisis, deskriptif berarti menemukan gejala-gejala secara lengkap di dalam aspek yang diselidiki agar jelas keadaan dan kondisinya. Sedangkan analisis merupakan usaha memecahkan masalah dengan persamaan dan perbedaan gejala yang ditemukan mengukur dimensi suatu gejala, menetapkan standar, menetapkan hubungan antar gejala-gejala yang ditemukan dan sebagainya.⁷

PEMBAHASAN

Pelaksanaan Pembebanan Hak Tanggungan Dengan Objek Tanah Yang Belum Bersertifikat

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pasal 1 ayat 1 “Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah, berikutan atau tidak berikutan benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.” Menurut Prof. Budi Harsono “Hak tanggungan adalah penguasaan hak atas tanah, berisi kewenangan bagi kreditur untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dijadikan agunan. Tetapi bukan untuk dikuasai secara fisik dan digunakan melainkan untuk menjualnya jika debitur cedera janji dan mengambil dari hasilnya seluruhnya atau sebagian sebagai pembayaran lunas hutang debitur kepadanya” (Budi Harsono, 1999: 24).⁸

Proses pembebanan Hak Tanggungan atas tanah dimulai dengan:

- a. Perjanjian Utang Piutang
- b. Pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan, dan
- c. Pendaftaran Akta Pemberian Hak Tanggungan

Setelah Akta pemberian hak tanggungan yang sudah ditandatangani, dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja, PPAT harus mendaftarkan akta pemberian hak tanggungan tersebut kepada Kantor Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional, agar dibuatkan Buku

⁶ Sugiyono, 2016, *Metode Kuantitatif Kualitatif Dan Rnd*, Bandung: Alfabeta, Hlm. 2.

⁷ Fitria Dewi Navisa, ____, Karakteristik Asas Kepentingan (Insurable Interest) Dalam Perjanjian Asuransi, *Jurnal Negara Dan Keadilan*, Vol 9. No. ____, Hlm. ____.

⁸ Salim HS, 2016, *Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia*, Jakarta: Rajagraindo Persada, Hlm. 97.

Tanah Hak Tanggungan dan mencatatkan dalam Buku Tanah yang menjadi objek hak tanggungan atau jaminan dan menyalin catatan pada sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan. Janji untuk memberikan Hak Tanggungan yang tertuang di dalamnya dan merupakan suatu bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian utang piutang antara kreditur dan debitur.⁹

Pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan pasal 14 ayat 2 “Sebagai tanda bukti adanya Hak Tanggungan atas tanah atau objek, Kepala Badan Pertanahan nasional setempat menerbitkan sertifikat hak tanggungan yang di dalamnya memuat irah-irah dengan kata-kata DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”. Sertifikat hak tanggungan diberikan kepada PPAT dan atau kepada pemegang hak tanggungan. Sehingga apabila debitur melakukan wanprestasi maka kreditur bisa langsung melakukan eksekusi objek yang dijadikan jaminan tersebut tanpa harus mengajukan gugatan ke Pengadilan.

Sedangkan untuk pinjaman kredit dengan jaminan objek tanah yang belum bersertifikat maka perjanjian yang menimbulkan hubungan utang piutang tersebut dapat dituangkan atau dibuat dengan akta dibawah tangan. Di Kantor BRI Unit Kabupaten Blitar, kredit dengan plafon Rp. 75.000.000., (Tujuh Puluh Lima Juta Rupiah) perjanjian kreditnya dibuat dalam bentuk akta di bawah tangan saja.¹⁰

Dari keterangan tersebut menurut penulis memang benar adanya perjanjian di bawah tangan untuk kredit dengan plafon yang berjumlah kecil. Dan untuk plafon yang berjumlah besar harus dibuat perjanjian dengan akta notaris. Dalam Pasal 4 sampai dengan pasal 7 undang-undang nomor 4 tahun 1996 telah ditunjuk tegas hak atas tanah yang dapat dijadikan obyek Hak Tanggungan adalah:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Bangunan;
- c. Hak Guna Usaha;
- d. Hak Pakai atas tanah negara yang menurut ketentuan wajib di daftar dan menurut sifatnya dapat dialihkan.
- e. Hak atas tanah berikut bangunan, tanaman, dan hasil karya yang telah ada atau akan ada merupakan satu kesatuan dengan tanah tersebut dan merupakan hak milik pemegang hak atas tanah yang pembebanannya dengan tegas dan dinyatakan di dalam akta pemberian hak atas tanah yang bersangkutan.¹¹

⁹ Rahmadi Usman, 2008, *Hukum Jaminan Keperdataan*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm. 397

¹⁰ Indah Puji Rahayu, Wawancara Kantor Unit Bank Rakyat Indonesia Kabupaten Blitar, Tanggal 15 November 2020.

¹¹ Salim HS, *Loc. Cit.*, Hlm. 105.

Dari Ketentuan di atas pada prinsipnya Hak Tanggungan hanya dapat dibebankan pada tanah yang sudah terdaftar menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tapi pada kenyataannya dilapangan untuk tanah-tanah yang belum terdaftar bisa dijadikan sebagai jaminan atau agunan di bank. Dari hasil wawancara di kantor BRI unit kabupaten Blitar yang dilakukan oleh peneliti, bahwa tanah-tanah yang belum bersertifikat dapat dijadikan agunan dengan syarat menyerahkan bukti surat pajak tahunan, letter C atupun petok.

Dengan demikian utang piutang dengan agunan yang belum bersertifikat tidak dapat dibuat kan hak tanggungan oleh pihak pemberi utang atau kreditur. Tetapi dapat dilakukan pembebanan hak tanggungan dengan prosdur-prosedur yang sudah dijelaskan sebelumnya. Dan pembebanan hak tanggungan tersebut bila debitur melakukan pinjaman kredit dengan plafon diatas Rp. 200.000.000,00. Jika dibawah itu pihak kreditur hanya melihat bagaimana usaha dari debitur, apakah usaha debitur telsebut berjalan dengan baik atau tidak. Selain itu pihak kreditur juga melihat dari hasil BI cheking dari debitur, bila BI cheking dari debitur baik maka kreditur dapat memberi pinjaman utang dengan jaminan pajak tahunan, letter C atupun petok.

Akan tetapi apabila pihak debitur melakukan wanprestasi maka pihak kreditur tidak dapat melakukan lelang jika tidak ada pembebanan hak tanggungan, karena jaminan yang diberikan hanya berupa pajak tahunan, letter C atupun petok. Beda dengan jaminan sertifikat, jika pihak debitur melakukan wanprestasi maka pihak kreditur dapat melakukan lelang. Kreditur hanya dapat melakukan beberapa tindakan bagi debitur yang melakukan wanprestasi dengan tanpa pembebanan hak tanggungan, antara lain:

- 1) Memberikan peringatan atau somasi I. Jika debitur tetap tidak membayar utangnya maka akan diberikan somasi II sampai dengan somasi III.
- 2) Musyawarah yang dilakukan antara kreditur dan debitur agar bisa menemukan titik temu.¹²

Dengan demikian maka pihak bank sangat dirugikan bila debitur tetap tidak sanggup untuk membayar utang-utangnya, karena kreditur tidak dapat melakukan eksekusi pada tanah yang dijadikan jaminan tersebut. Lain halnya jika jaminan tersebut sudah terdaftar dan ada pembebanan hak tanggungan, maka kreditur memiliki wewenang untuk melakukan eksekusi.

¹² Indah Puji Rahayu, Wawancara Kantor Unit Bank Rakyat Indonesia Kabupaen Blitar, Tanggal 15 November 2020.

Dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Hak Tanggungan, yaitu “Apabila obyek Hak Tanggungan berupa hak atas tanah yang berasal dari konversi hak yang lama yang telah memenuhi syarat untuk didaftarkan akan tetapi pendaftarannya belum dilakukan, pemberian hak tanggungan dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak atas tanah yang bersangkutan.”

Dalam pasal tersebut dapat dijelaskan bahwa pemberian Hak Tanggungan dan pembuatan Akta Pembebanan Hak Tanggungan (APHT) dapat dilakukan apabila tanah yang dijadikan objek Hak Tanggungan belum bersertifikat. Permohonan pendaftaran atas tanah dapat diajukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran Hak Tanggungan. Jadi dalam pembuatan Akta Pembebanan Hak Tanggungan tidak harus menunggu sampai objek yang dijaminankan tersebut bersertifikat dengan atas nama pemberi Hak Tanggungan.

Pengaturan Hak Tanggungan atas tanah yang belum bersertifikat

Bahwa pada dasarnya yang bisa menjadi objek hak tanggungan adalah hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria, terdaftar dan dapat dipindahtangankan. Juga telah disebutkan, bahwa ketentuan Pasal 10 Ayat 3 Undang-Undang Hak Tanggungan Apabila obyek Hak Tanggungan berupa hak atas tanah yang berasal dari konversi hak lama yang telah memenuhi syarat untuk didaftarkan akan tetapi pendaftarannya belum dilakukan, pemberian Hak Tanggungan dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak atas tanah yang bersangkutan. Merupakan perkecualian atas prinsip UUPA, bahwa objek hak tanggungan adalah tanah yang terdaftar dan dapat dipindahtangankan. Dari pernyataan tersebut bisa jadi adanya hak tanggungan atas tanah yang berasal dari konversi hak lama, dan syarat-syarat untuk pendaftaran sudah terpenuhi, akan tetapi masih belum untuk didaftarkan, untuk itu tidak dapat dikatakan sebagai hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria. Menurut Satrio “hak atas tanah bekas hak barak, sejak tanggal 24 September 1980 sudah tidak ada lagi (Keppres No. 32 Tahun 1979 jo. PMDN No. 3 Tahun 1979). Maka yang dimaksud dengan tanah yang berasal dari konversi hak lama dalam Pasal 10 Ayat (3) UUHT adalah tanah hak adat.”¹³

Pengecualian pada Pasal 10 ayat (3) UUHT ini karena untuk memberikan kemudahan bagi masyarakat yang tergolong dalam ekonomi lemah, dan mereka yang membutuhkan pinjaman kredit. Sedangkan satu-satunya jaminan yang mereka miliki adalah sebidang tanah yang umumnya bukti kepemilikannya masih berupa pajak tahunan, petuk, letter C dan bukti lainnya, dan bukti tersebut belum bisa dikatakan sebagai bukti kepemilikan tetapi hanya

¹³ Satrio, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan*, Citra Aditya Bakti, 1997, Hal. 275

sekedar merupakan ketetapan pemerintah mengenai siapa yang wajib membayar pajak atas persil yang berseangkutan.¹⁴

KESIMPULAN

1. Proses pembebanan hak tanggungan dilakukan melalui tiga tahap yaitu pertama dilakukannya perjanjian utang, kedua dibuatnya akta pemberian hak tanggungan dan ketiga pendaftaran akta pemberian hak tanggungan. Pelaksanaan pembebanan hak tanggungan untuk objek tanah yang sudah bersertifikat, maka dapat dilakukan pembebanan hak tanggungan, dengan demikian apabila suatu saat debitur melakukan wanprestasi maka pihak debitur memiliki wewenang untuk mengeksekusi atas objek tanah yang dijadikan sebagai jaminan, karena memiliki hak tanggungan. Lain halnya untuk objek yang belum bersertifikat maka tidak dapat dibebankan hak tanggungan. Apabila debitur melakukan wanprestasi maka pihak kreditur tidak dapat mengeksekusi objek yang dijadikan sebagai jaminan karena tidak ada pembebanan hak tanggungan disitu.
2. Pengaturan Hak Tanggungan atas tanah yang belum bersertifikat, menurut UUPA yang bisa menjadi objek hak tanggungan adalah hak atas tanah yang sudah didaftarkan dan dapat dipindahtangankan. Akan tetapi terdapat pengecualian atas prinsip tersebut yang terdapat pada pasal 10 ayat 3 Undang-undang Hak Tanggungan yang menyebutkan bahwa dimana syarat-syarat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah sudah terpenuhi, akan tetapi tanah tersebut belum didaftarkan maka pemberian hak tanggungan dilakukan secara bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak atas tanah. Pengecualian ini memberikan kemudahan untuk masyarakat golongan lemah yang membutuhkan pinjaman kredit.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hermansyah, 2005, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Jakarta: Prenada Media
- Kartini Muljadi, Gunawan Widjaja, 2005, *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak Tanggungan*, Jakarta: Kencana.
- Rahmadi Usman, 2008, *Hukum Jaminan Keperdataan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Salim HS, 2016, *Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia*, Jakarta: Rajagraindo Persada.

¹⁴ *Ibid*, Hlm. 276.

Satrio, 1997, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan*, ____: Citra Aditya Bakti.

Sugiyono, 2016, *Metode Kuantitatif Kualitatif Dan Rnd*, Bandung: Alfabeta.

Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

Jurnal

Fitria Dewi Navisa, ____, Karakteristik Asas Kepentingan (Insurable Interest) Dalam Perjanjian Asuransi, *Jurnal Negara Dan Keadilan*, Vol. 9. No. ____.

PENYIMPANAN PROTOKOL NOTARIS DALAM PENGEMBANGAN DAN KEMAJUAN TEKNOLOGI INFORMASI

Resa Eka Nur Fitria Sari, Siska Dwi Novitasari, Fitria Dewi Navisa

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

Jl. Mayjen Haryono No. 193 Malang, 65144,0341-551932,Fax:0341-552249

E-mail: ressaeka07@gmail.com

ABSTRAK

Teknologi terus bergerak maju dengan produk-produk yang selalu *up to date* dengan perubahan generasi dari waktu ke waktu. Dampak perubahan di tiap waktu mengakibatkan produk-produk *out of date* tidak lagi sinkron bila digunakan dan dibandingkan dengan produk baru karena setiap produk baru, melahirkan spesifikasi meningkat yang mengikuti kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu teknologi kini sering dimanfaatkan oleh jabatan atau para pejabat yang mulai mempertimbangkan untuk melakukan efektivitas dan efisiensi dalam pekerjaannya, salah satunya ialah seorang Notaris. Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui penyimpanan protokol notaris dalam pengembangan dan kemajuan teknologi informasi. Penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif. Isi pembahasan ini adalah Mendokumentasikan perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh notaris sebagai pendukung dalam perjanjian yang telah dibuat dan mejadikan sebagai salah satu media penyimpanan rahasia dapat dilakukan dengan menggunakan perangkat komputer. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum “yuridis normatif”. Jadi, penelitian hukum yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan pokok bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, asas-asas, konsep-konsep hukum serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini. Dari hasil penelitian tersebut ditarik kesimpulan Kekuatan pembuktian dokumen elektronik tidak dapat dikatakan sama atau setara dengan akta otentik, artinya nilai kekuatan pembuktian alat bukti elektronik masih sebagai alat bukti biasa, tidak dapat berdiri sendiri dalam mencukupi batas minimal pembuktian, oleh karena itu harus dibantu dengan salah satu alat bukti lainnya, yang didukung dengan keterangan saksi-saksi atau saksi ahli, walaupun dokumen elektronik tersebut adalah hasil print out, out put atau hasil cetakan *fotocopy* dari sebuah akta otentik sekalipun dan nilai kekuatan pembuktiannya diserahkan kepada pertimbangan dari hakim.

Kata Kunci: Penyimpanan, Protokol Notaris, Teknologi Informasi.

PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah Negara Hukum, sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-undang dasar republik Indonesia tahun 1945. Implikasi dari Negara Hukum adalah penegakan supremasi hukum atas dasar menegakkan kebenaran dan keadilan sehingga segala kekuasaan harus dipertanggungjawabkan. Hal tersebut diinginkan agar terciptakan perlindungan hukum bagi seluruh masyarakat. Masyarakat secara luas kini berkembang, perkembangan mana tentunya akan berpengaruh dengan hubungan kepedataan yang terjadi dlam kehidupan ini, maka untuk menunjang hal tersebut karena terdapat beragam tujuan dan kepentingan kehidupan masing-masing individu. Perkembangan tersebut semakin maju dengan bertambahnya wawasan terkait ilmu pengetahuan, teknologi dan elektronik yang sangat pesat.

Teknologi terus bergerak maju dengan produk-produk yang selalu *up to date* dengan perubahan generasi dari waktu ke waktu. Dampak perubahan ditiap waktu mengakibatkan produk-produk *out of date* tidak lagi sinkron bila digunakan dan dibandingkan dengan produk baru karena setiap produk baru, melahirkan spesifikasi meningkat yang mengikuti kebutuhan masyarakat. Adapun salah satu halnya yang mendorong perkembangan pada transaksi komersial elektronik (*e-commerce*) ialah bahwa *e-commerce* dapat menjangkau lebih banyak pelanggan dan pelanggan dapat mengakses informasi yang diperlukan setiap saat. Teknologi bahkan mempengaruhi banyak bidang pekerjaan, karena kelebihan yang ditawarkan berupa kemudahan-kemudahan dalam menyelesaikan pekerjaan teknologi digunakan sebagai alternative untuk mempermudah dan mempercepat terselesaikannya pekerjaan. Oleh karena itu teknologi kini sering dimanfaatkan oleh jabatan atau para pejabat yang mulai mempertimbangkan untuk melakukan efektivitas dan efisiensi dalam pekerjaannya, salah satunya ialah seorang Notaris.

Penyimpanan protokol notaris dalam melakukan segala pekerjaannya haruslah mengacu pada Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris atau disebut (UUJN). Pengertian dari notaris itu sendiri adalah pejabat umum yang diangkat oleh pemerintah serta berwenang untuk membuat akta autentik dan memili kewenangan lainnya sebagaimana diatur dalam UUJN. Akta otentik merupakan suatu bukti yang mengikat yang berarti kebenarannya dari hal-hal yang tertulis dalam akta tersebut harus diakui oleh hakim, yang berarti akta tersebut dianggap sebagai benat selama kebenarannya itu tidak ada pada lain yang dapat membuktikan sebaliknya.¹ Selain membuat akta otentik notaris memiliki kewajiban untuk menyimpan dan menjaga akta yang dibuatnya, dalam bentuk minuta akta dan menyimpannya sebagai nagian dari protokol Notaris.

Berdasarkan Pasal 1 angka 12 UUJN, protokol notaris ini termasuk kedalam arsip Negara. Penjelasannya terdapat pada Pasal 62 UUJN. Notaris diwajibkan untuk menjaga sendiri Protokol Notaris tersebut, dengan tidak membiarkan Protokol Notaris dipegang oleh Pegawai untuk menghindari terjadinya kerusakan atau bahkan hilang. Hal ini karena Protokol Notaris merupakan kumpulan dokumen yang merupakan arsip Negara yang harus disimpan dan dipelihara oleh notaris seperti yang telah ditegaskan pada Pasal 1 angka 13 (UUJN) Undang-undang Jabatan Notaris..

¹ Wiratni Ahmadi, Sari Wahjuni, Ahmad S. Djoyosugito, 2016, *Teknik Pembuatan Akta Notaris*, Bandung: Logos Publishing, Hlm. 10.

Penyimpanan Arsip Secara Elektronik Teknologi membawa perubahan yang cukup signifikan dalam melakukan transaksi maupun penyimpanan arsip penting. Oleh karena itu, hukum sebagai salah satu control social harus mampu mengakomodir perkembangan teknologi, dan konsekuansinya diatur dan diberlakukan di Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang informasi dan transaksi elektronik yang selanjutnya disebut UU ITE. Hal tersebut sekaligus menjadi gambaran bahwa hukum diindonesia juga tengah mengikuti perkembangan kemajuan teknologi dan informasi. Perkembangan *system computer* dan internet membuat informasi menjadi mudah untuk dicari dan dibagi.²

Notaris dalam melakukan tugasnya mendapatkan wewenang serta tributif berdasarkan kewenangan yang dimuat dalam Pasal 15 UUJN Perubahan, sehingga kewenangan yang diberikan di dalam undang-undang tersebut yang menjadi dasar notaris dalam pembuatan akta otentik. Ateng Syafrudin berpendapat bahwa kemenagan merupakan suatu kekuasaan yang bersifat formal yang diberikan oleh perundang-undangan³ maka jelaslah suatu kewenangan yang dimiliki Notaris bersifat formal. Kewenangan yang diberikan oleh Negara ini berdasarkan legitimasi kepada Lembaga Negara ataupun Badan public untuk menjalankan tugas dan fungsinya. Dan dalam hal ini wewenang diartikan sebagai suatu kemampuan bertindak untuk melakukan perbuatan dan hubungan hukum yang diberikan oleh undang-undang. Notaris juga memiliki tanggung jawab menyimpan kumpulan dokumen dan akta yang sudah dibuatnya, sebagai protokol notaris.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum “yuridis normatif”. Jadi, penelitian hukum yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan pokok bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, asas-asas, konsep-konsep hukum serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini. Penelitian hukum yuridis normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder. Bahan-bahan hukum ini kemudian disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti. Pada penelitian hukum normatif tidak terdapat adanya data-data seperti halnya penelitian empiris. Yang biasanya digunakan untuk menyelesaikan permasalahan hukum dan memberikan bukti-bukti yang terjadi di lapangan sebagai sumber bahan hukum.

PEMBAHASAN

² Sinta Dewi Rosadi, 2015, *Cyber law (Aspek Data Privasi Menurut Hukum Internasional, Regional, dan nasional)*, Bandung: Refika Aaditama, Hlm. 26.

³ Ateng Syafrudin, 2000, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab, *Jurnal Pro justisia*, Vol. ____, No. ____, Hlm. 22.

Perkembangan zaman yang semakin modern saat ini menjadikan semua apa-apa menjadi serba online dan canggih. Pada perkembangan informasi dan teknologi merupakan sebuah fenomena yang terus maju dan berkembang pesat. Pada perkembangan ini yang sangat terlihat yaitu pada teknologi informasi yang ditandai dengan adanya jaringan internet. Komunikasi yang digunakan pada media ini sebagai bahan penyimpanan dokumen serta protokol notaris yang menjadi rahasia notaris sendiri. Di dalam protokol notaris yang disimpan dalam bentuk dokumen file yang berisikan minuta-minuta akta penting yang dikumpulkan dalam satu dokumen file yang digunakan sebagai arsip negara menjadi tanggungjawab notaris untuk disimpan dan dipelihara. Notaris merupakan salah satu pejabat umum yang memiliki kewajiban untuk melayani masyarakat dalam perbuatan hukum yang sudah diberikan tanggungjawab padanya. Oleh karena itu perlu mendapat perlindungan serta kepastian hukum untuk tercapainya kepastian hukum.

Mendokumentasikan perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh notaris sebagai pendukung dalam perjanjian yang telah dibuat dan mejadikan sebagai salah satu media penyimpanan rahasia dapat dilakukan dengan menggunakan perangkat komputer. Komputer dapat digunakan dalam kegiatan sehari-hari untuk mendukung penyelesaian pekerjaan lebih cepat. Dibandingkan dengan alat yang digunakan pada zaman dahulu yaitu berupa alat mesin ketik maka komputer lebih praktis, efisien dan aman sebagai alat yang digunakan untuk zaman sekarang. Selain pada komputer ada juga media yang canggih yang dapat digunakan yaitu seperti berupa *flash disk, memory card, DVD, CD*, dan lain-lain. Adapun satu alat yang dapat digunakan sebagai bahan pendukung pembuktian dalam melakukan perjanjian yaitu CCTV. CCTV dapat digunakan untuk merekam dan membuktikan secara jelas siapa dan kapan dilakukan perbuatan hukum tersebut. Karena dalam rekaman CCTV tersebut terpampang jelas wajah, gerak-gerik dan pihak yang melakukan perbuatan hukum tersebut.

Jadi jika dilihat dengan keadaan saat ini maka sudah terlihat jelas bahwasannya memang perkembangan dan perubahannya berbeda. Jauh lebih baik dan maju dengan mengikuti kemodernan zaman. Disisi lain yang justru sangat terlihat jelas membantu yaitu pada saat terjadinya Pandemi saat ini. Pada pandemi Covid-19 yang saat ini menyerang Indonesia bahkan hampir seluruh Negara, media massa benar-benar sangat dibutuhkan. Virus yang menyerang manusia yang dapat mematikan dan bahaya ini mengakibatkan semua orang dilarang untuk berkerumunan dan berkomunikasi antar lawan secara bertatap muka dikarenakan penularannya benar-benar sangat membahayakan. Dengan adanya alat-alat canggih elektronik seperti media massa dan media sosial berupa komputer, internet, dan lain-lain menjadikan media yang sangat dibutuhkan saat ini. karena dengan adanya alat-alat

canggih tersebut dapat membantu semua orang dalam melakukan pekerjaan dan perbuatan hukum yang dibutuhkan dengan bertatap muka melalui video dan melakukan perbuatan hukum secara online.

Dalam melakukan perbuatan hukum atau perjanjian atau kontrak secara online mayoritas masyarakat masih beranggapan bahwasannya perjanjian atau kontrak secara online itu harus dituangkan dalam bentuk tulisan. Padahal pada pasal 1313 KUHPdata tidak terdapat bahwasannya perjanjian harus dituangkan dalam bentuk tulisan. Hanya menyebutkan “Perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih”. Dari pengertian tersebut sudah terlihat jelas tidak adanya unsur larangan dalam melakukan perjanjian secara online. Maka perjanjian secara online itu tetap sah asalkan para pihak saling setuju dan sepakat dalam melakukan perbuatan hukum itu dan perbuatan hukum yang dilakukan sesuai dengan syarat sahnya perjanjian sesuai dengan pasal 1320 KUHPdata. Karena sah atau tidaknya perjanjian yang dibuat tidak dapat hanya dilihat dari melalui online atau offline atau dari bentuk tulisan ataupun lisan. Namun jika perjanjian tersebut sudah memenuhi pasal 1320 maka perjanjian tersebut sah secara hukum.

Dari paparan di atas dapat di simpulkan bahwasanya perjanjian online atau elektronik atau perbuatan hukum lainnya tidak dijelaskan dan diatur di KUHPdata. Namun dengan perkembangan teknologi yang semakin modern dan tuntutan dari kebutuhan yang menjadikan pekerjaan menjadi lebih mudah maka perbuatan hukum yang dilakukan secara online menjadi tindakan yang digemari banyak masyarakat. Karena dapat meminimalisir waktu dan menjadikan lebih hemat transportasi. Asalkan dalam melakukan perbuatan hukum tersebut harus tetap memperhatikan hal-hal yang diatur dan diisyaratkan oleh aturannya yang berlaku, agar perbuatan hukum yang dibuat menjadi sah menurut hukum. Kewenangan dan kewajiban notaris dalam pengembangan teknologi terdapat pada Pasal 1 angka 1 dan pasal 15 ayat (1) Undang-undang Jabatan Notaris menegaskan, Notaris berwenang membuat akta otentik sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain yang ditetapkan oleh undang-undang. Pengecualian kewenangan tersebut ada pada pembuatan akta PPAT yang menjadi kewenangan PPAT, akta risalah lelang yang menjadi kewenangan pejabat lelang, dan akta catatan sipil yang menjadi kewenangan kantor catatan sipil.⁴ Kewenangan notaris sebenarnya tidak hanya yang tersebut didalam pasal 15 UUJN-P saja, tapi ada juga didalam Pasal 16 ayat (3) UUJN-P yang dikategorikan sebagai kewajiban

⁴ Habib Adjie, 2014, *Merajut Pemikiran dalam Dunia Notaris & PPAT*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm. 21.

notaris, ada juga yang disebutkan dalam pasal yang lain yaitu pasal 1 angka 11 UUJN-P, dan pasal 54 ayat (1) UUJN-P tentang kewenangan notaris untuk mengeluarkan *Grosse* Akta pengakuan hutang. Kewenangan notaris sebagaimana Undang-undang Jabatan Notaris Pasal 1 ayat (1), yaitu berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang jabatan notaris atau berdasarkan undang-undang lainnya.

Seperti telah diuraikan diatas mengenai kewajiban Notaris, pada Pasal 16 ayat (1) huruf e UUJN mewajibkan Notaris sebagai pejabat umum yang untuk merahasiakan isi akta, maka dalam Kode Etik Notaris yang merupakan peraturan internal bagi profesi Notaris juga mengatur tentang menjaga kerahasiaan kliennya khususnya pada Pasal 3 ayat (4) yang menyatakan “Notaris wajib berperilaku jujur, mandiri, tidak berpihak, amanah, seksama, dan penuh rasa tanggungjawab berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sumpah Jabatan Notaris. Sumpah Jabatan Notaris tersebut yang berkaitan dengan menjaga kerahasiaan akta adalah “saya bersumpah bahwa saya akan menjaga kerahasiaan isi akta dan keterangan yang diperoleh dalam pelaksanaan jabatan saya”.⁵ Dengan tugas yang sudah terkomputerisasi pekerjaan notaris seperti meliputi data klien, surat masuk dan keluar, pendataan akta dapat disimpan dan diarsipkan dalam bentuk soft file di komputer. Notaris sebagai pejabat umum yang diangkat oleh kementrian hukum dan HAM untuk melayani masyarakat dalam lingkup hukum perdata, memiliki kewenangan dan larangan terkait apa yang tidak boleh dilakukan oleh notaris.

Kode Etik Notaris Indonesia (I.N.I) menyatakan bahwasanya notaris dilarang untuk melakukan promosi dan publikasi diri terhadap jabatannya baik melalui media massa maupun bertatap muka. Promosi yang dilakukan tidak diperbolehkan secara terang-terangan akan tetapi promosi yang dilakukan dapat melalui kualitas hasil kerja notaris dalam menangani perbuatan hukum dari seorang klien. Dari situ klien merasa senang, ramah, dan puas dari hasil perbuatan hukum yang dilakukan oleh notaris tersebut. Jadi klien dengan sendirinya membicarakan dari mulut-kemulut dari orang yang merasa nyaman atas pelayanan notaris. Dari pengembangan dan kemajuan teknologi seharusnya lebih kehati-hatian bukan hanya banyak dari sisi positif akan tetapi banyaknya juga sisi negatif apabila tidak benar-benar diperhatikan. Pada pasal 4 kode etik Notaris INI terdapat nilai-nilai moralitas notaris di Indonesia dalam larangannya, antara lain :

1. Mempunyai lebih dari 1 kantor, baik kantor cabang maupun kantor perwakilan.

⁵ Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

2. Memasang papan nama dan/atau tulisan yang berbunyi “Notaris/kantor Notaris” diluar lingkungan kantor.
3. Melakukan publikasi atau promosi diri, baik sendiri maupun secara bersama-sama dengan mencantumkan nama dan jabatannya, menggunakan sarana media cetak dan atau elektronik dalam bentuk iklan, ucapan bela sungkawa, ucapan terimakasih, kegiatan pemasaran, kegiatan sponsor baik dalam bidang sosial, keagamaan maupun olahraga.
4. Bekerjasama dengan biro jasa/orang/badan hukum yang pada hakikatnya bertindak sebagai perantara untuk mencari atau mendapatkan klien.
5. Menandatangani akta yang proses pembuatan minutanya telah disiapkan oleh pihak lain.
6. Mengirimkan minuta kepada klien untuk ditandatangani.
7. Berusaha atau berupaya dengan jalan apapun agar seseorang berpindah dari notaris lain kepadanya, baik upaya itu ditujukan langsung kepada klien yang bersangkutan maupun melalui perantara orang lain.
8. Melakukan pemaksaan kepada klien dengan cara menahan dokumen-dokumen yang telah diserahkan dan/atau melakukan tekanan psikologis dengan maksud agar klien tersebut tetap membuat akta, padanya.
9. Melakukan usaha-usaha baik langsung maupun tidak langsung yang menjurus kearah timbulnya persaingan yang tidak sehat dengan sesama rekan notaris.
10. Menerapkan honorarium yang harus dibayar oleh klien dengan jumlah lebih rendah dari honorarium yang telah ditetapkan perkumpulan.
11. Mempekerjakan dengan sengaja orang yang masih berstatus karyawan notaris lain tanpa persetujuan terlebih dahulu dari notaris yang bersangkutan.
12. Menjelekkkan dan/atau mempersalahkan rekan notaris atau akta yang dibuat olehnya. Dalam hal seorang notaris menghadapi dan/atau menemukan suatu akta , yang dibuat oleh rekan sejawat yang ternyata didalamnya terdapat kesalahan-kesalahan yang serius dan/atau membahayakan klien, maka notaris tersebut wajib memberitahukan kepada rekan sejawat yang bersangkutan atas kesalahan yang dibuatnya dengan cara yang bersifat tidak menggurui, melainkan untuk mencegah timbulnya hal-hal yang tidak diinginkan terhadap klien yang bersangkutan ataupun rekan sejawat tersebut.
13. Membentuk kelompok rekan sejawat yang bersifat eksklusif dengan tujuan untuk melayani kepentingan suatu instansi atau lembaga, apalagi menutup kemungkinan bagi Notaris lain untuk berpartisipasi.
14. Menggunakan dan mencantumkan gelar yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mencantumkan gelar yang tidak sah merupakan tindak pidana, sehingga Notaris dilarang menggunakan gelar-gelar tidak sah yang dapat merugikan masyarakat dan notaris itu sendiri.
15. Melakukan perbuatan-perbuatan lain yang secara umum disebut sebagai pelanggaran terhadap Kode Etik Notaris, antara lain tidak terbatas pada pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam UUJN; Penjelasan pasal 19 ayat (2) uujn; isi sumpah jabatan Notaris; Hal-hal yang menurut ketentuan Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga dan/ atau keputusan-keputusan lain yang sudah ditetapkan organisasi INI yang tidak boleh dilakukan anggota.

Fungsi dan tujuan penyimpanan protokol notaris dalam media elektronik mempunyai nilai sebagai penyimpanan yang lebih praktis, murah, efisien dan aman. Kemudian jika ditinjau dari aspek hukum dapat membantu dalam memudahkan proses hukum terutama dalam hal pembuktian yang membutuhkan alat bukti elektronik. Dalam penyimpanan

protokol notaris secara elektronik digunakan sebagai penyimpanan dan pemeliharaan guna mengantisipasi dari rusak, hilang dan musnahnya protokol notaris yang dimana didalamnya terdapat akta-akta otentik yang penting. Penyimpanan dalam bentuk elektronik digunakan sebagai pengamanan.

Dalam pengembangan dan kemajuan teknologi informasi, protokol notaris disimpan dalam bentuk dokumen di dalam alat elektronik seperti komputer. Hadirnya teknologi informasi dalam kegiatan sehari-hari menjunjung kenyamanan dalam pengoperasian pekerjaan. Seperti kegiatan perkantoran yang digunakan untuk penyimpanan arsip. Mekanisme penyimpanan protokol notaris dalam bentuk elektronik dapat digunakan dari proses alih media dari dokumen cetak, video, audio menjadi bentuk digital. Dalam hal ini dapat digunakan sebagai sebagai salinan apabila protokol notaris hilang atau rusak. Kekuatan hukum pembuktian protokol notaris dalam bentuk dokumen sebagai alat bukti di persidangan hanya berfungsi sebagai backup dan bukan sebagai salinan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Penyebab adanya pembatasan sebagai alat pembuktian disebabkan oleh UU ITE yang terdapat daam pasal 5 ayat 4 bahwasannya dokumen elektronik itu tidak memenuhi syarat otentisitas dokumen sebagaimana seperti yang sudah diatur dalam pasal 1 angkat 1 UUJN perubahan dari pasal 1868 KUHPerdara. Oleh karena itu diperlukan revisi terhadap peraturan perundang-undangan agar penyimpanan protokol notaris yang dilakukan dalam bentuk dokumen memiliki kekuatan pembuktian yang sama dengan aslinya.

Membahas terkait kekuatan pembuktian suatu alat bukti tentunya akan membicarakan terkait penilaian pembuktian. Segala hal yang menjadi bukti akan dinilai kembali oleh hakim. Hakim yang memiliki kewenangan tersebut menjadi bebas untuk menilai pembuktian selama tidak diatur, sebaliknya dalam undang-undang. Undang-undang yang mengikat hakim terkait alat bukti tertentu. Kekuatan pembuktian alat bukti surat dapat dibedakan antara yang berbentuk akta dengan bukan akta. Surat yang berbentuk akta juga dapat dibedakan menjadi akta otentik dan akta dibawah tangan. Kekuatan pembuktian suatu akta dapat dibedakan menjadi:⁶

- a. Kekuatan Pembuktian Lahir, yaitu kekuatan pembuktian yang didasarkan atas keadaan lahir, apa yang tampak pada lahirnya. Surat yang ditampaknya seperti akta, dianggap mempunyai kekuatan seperti akta sepanjang tidak terbukti sebaliknya.

⁶ Sudikno Mertikusumo, 2002, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, Hlm. 141.

- b. Kekuatan Pembuktian Formal, yaitu kekuatan pembuktian yang didasarkan pada benar tidaknya ada pernyataan oleh pembuktian formal memberi kepastian tentang peristiwa bahwa pejabat dan para pihak menyatakan dan kelakuan apa yang dibuat dengan akta tersebut
- c. Kekuatan Pembuktian Materil, yaitu memberi kepastian tentang memberi suatu akta, memberi kepastian tentang peristiwa pejabat akta bahwa para pihak menyetujui dan melakukan apa yang dimuat di dalam akta.

Kekuatan pembuktian dokumen elektronik tidak dapat dikatakan sama atau setara dengan akta otentik, artinya nilai kekuatan pembuktian alat bukti elektronik masih sebagai alat bukti biasa, tidak dapat berdiri sendiri dalam mencukupi batas minimal pembuktian, oleh karena itu harus dibantu dengan salah satu alat bukti lainnya, yang didukung dengan keterangan saksi-saksi atau saksi ahli, walaupun dokumen elektronik tersebut adalah hasil print out, out put atau hasil cetakan fotocopy dari sebuah akta otentik sekalipun dan nilai kekuatan pembuktiannya diserahkan kepada pertimbangan dari hakim.

Adapun penyimpanan protokol notaris secara konvensional, faktor-faktor pendukung penyimpanan protokol notaris secara konvensional. Notaris berdasarkan pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang jabatan Notaris (Selanjutnya disebut UUJN) mengatakan bahwa notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya. Dalam pasal 15 ayat 1 UUJN mengatakan bahwa:

“Notaris berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan atau dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik, menyimpan akta, memberika grosse, salinan dan kutipan akta, sepanjang itu pembuatan akta tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang”

Selanjutnya dalam pasal 16 ayat 1 huruf b dikatakan bahwa notaris wajib membuat akta dalam bentuk minuta akta dan menyimpannya sebagai bagian dari protokol notaris. Pasal 66 ayat 1 huruf a UUJN mengatakan bahwa untuk kepentingan proses peradilan, penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan persetujuan majelis kehormatan notaris berwenang mengambil fotokopy minuta akta dan atau surat-surat yang diletakkan pada minuta akta atau protokol notaris dalam penyimpanan notaris. Lebih lanjut dalam pasal 70 huruf a UUJN dikatakan bahwa protokol notaris dapat diperiksa oleh majelis pengawas daerah secara berkala satu kali dalam satu tahun atau setiap waktu yang dianggap perlu.

Adapun faktor lainnya dalam penyimpanan protokol secara konvensional ini telah mempunyai dasar hukum yang sangatlah jelas sehingga dapat meminimalisir terjadinya kasus hukum bagi notaris.

Perkembangan teknologi informasi yang sangat pesat dengan membawa perubahan-perubahan dan pengaruh dalam kehidupan memang sangat dibutuhkan dalam mendobrak perkembangan zaman saat ini. perkembangan teknologi yang bersifat signifikan ini telah merubah sistem yang berbasis konvensional menjadi sistem digital. Pengaruhnya dalam perkembangan informasi ini adalah pada praktek notaris yang dilakukan dalam kegiatannya sehari-hari dalam melakukan perbuatan hukumnya. Pengaruh dalam perkembangan teknologi informasi yang semakin maju saat ini telah mempengaruhi dalam praktek kenotariatan di Indonesia disebut dengan istilah *cyber notary*. Istilah *cyber notary* terdapat pada pasal 15 ayat 3 Undang-undnag nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas nomor 30 tahun 2004 tentang jabatan notaris. Yang dimaksud dengan kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, antara lain, kewenangan mensertifikasi transaksi yang dilakukan secara elektronik (*cyber notary*), membuat Akta ikrar wakaf, dan hipotek pesawat terbang.⁷

Cyber notary merupakan kemanfaatan kemajuan teknologi dalam mengerjakan tugas-tugas dan kewenangan notaris. Pada konsep ini sendiri maka disebut dengan *cyber notaris*. Bahwasanya dalam penerapan *cyber notary* akta yang dibuat dalam bentuk dokumen digambarkan dalam pembuatan akta dengan memanfaatkan media elektronik.

Oleh karena itu untuk mengantisipasi terhadap dampak dalam proses penyimpanan dan pemeliharaan yang dipengaruhi pada tempat dan biaya perawatan tersebut, maka solusinya yaitu dengan penerapan teknologi informasi dalam penyimpanan protokol notaris. Dalam kegiatan pengarsipan teknologi informasi yang mengikuti perkembangan zaman sangat penting terutama dalam hal menjaga keefisiensi dan efektifitas dalam pelayanan penyimpanan dokumen. Konsep pengalihan dari bentuk dokumen kedalam bentuk mikrofilm atau media lainnya merupakan salah satu contoh kegiatan yang memanfaatkan teknologi informasi.

Pasal 16 ayat (1) huruf b UUJN Perubahan beserta penjelasannya hanya menetapkan mengenai kewajiban notaris dalam menjalankan jabatannya. Penyimpanan arsip atau dokumen dalam bentuk elektronik ini diatur dalam pasal 68 ayat UU Kearsipan mengatur bahwa, Pencipta arsip¹⁶ dan/atau lembaga kearsipan dapat membuat arsip dalam berbagai

⁷ Isi Pasal 13 ayat 3 UUJN Perubahan, Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

bentuk dan/atau melakukan alih media meliputi media elektronik dan/atau media lain, sedangkan didalam Pasal 1 angka 4 UU ITE Perubahan bahwa, Dokumen Elektronik adalah setiap Informasi Elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal, atau sejenisnya, yang dapat dilihat, ditampilkan, dan/atau didengar melalui Komputer atau Sistem Elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, Kode Akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya. Dari kedua Undang-Undang tersebut bahwa penyimpanan secara elektronik didukung oleh UU ITE Perubahan dan UU Kearsipan yang mengatur mengenai penyimpanan arsip dalam bentuk elektronik. Berdasarkan pasal 15 ayat 1 huruf b bahwa Notaris wajib membuat Akta dalam bentuk Minuta Akta dan menyimpannya sebagai kegiatan bagian dari Protokol Notaris.

KESIMPULAN

1. Kewenangan notaris sebenarnya tidak hanya yang tersebut didalam pasal 15 UUN-P saja, tapi ada juga didalam Pasal 16 ayat (3) UUN-P yang dikategorikan sebagai kewajiban notaris, ada juga yang disebutkan dalam pasal yang lain yaitu pasal 1 angka 11 UUN-P, dan pasal 54 ayat (1) UUN-P tentang kewenangan notaris untuk mengeluarkan *Grosse* Akta pengakuan hutang. Kewenangan notaris sebagaimana Undang-undang Jabatan Notaris Pasal 1 ayat (1), yaitu berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang jabatan notaris atau berdasarkan undang-undang lainnya. Seperti telah diuraikan diatas mengenai kewajiban Notaris, pada Pasal 16 ayat (1) huruf e UUN mewajibkan Notaris sebagai pejabat umum yang untuk merahasiakan isi akta, maka dalam Kode Etik Notaris yang merupakan peraturan internal bagi profesi Notaris juga mengatur tentang menjaga kerahasiaan kliennya khususnya pada Pasal 3 ayat (4) yang menyatakan “Notaris wajib berperilaku jujur, mandiri, tidak berpihak, amanah, seksama, dan penuh rasa tanggungjawab berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sumpah Jabatan Notaris. Sumpah Jabatan Notaris tersebut yang berkaitan dengan menjaga kerahasiaan akta adalah “saya bersumpah bahwa saya akan menjaga kerahasiaan isi akta dan keterangan yang diperoleh dalam pelaksanaan jabatan saya”.
2. Kekuatan pembuktian dokumen elektronik tidak dapat dikatakan sama atau setara dengan akta otentik, artinya nilai kekuatan pembuktian alat bukti elektronik masih sebagai alat bukti biasa, tidak dapat berdiri sendiri dalam mencukupi batas minimal

pembuktian, oleh karena itu harus dibantu dengan salah satu alat bukti lainnya, yang didukung dengan keterangan saksi-saksi atau saksi ahli, walaupun dokumen elektronik tersebut adalah hasil print out, out put atau hasil cetakan fotocopy dari sebuah akta otentik sekalipun dan nilai kekuatan pembuktiannya diserahkan kepada pertimbangan dari hakim.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agus Sugiarto dan Teguh Wahyono, 2014, *Manajemen Kearsipan Elektronik*, Gavan Media, Yogyakarta
- Bambang Sunggono, 2005, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada,
- Habib Adjie, 2014, *Merajut Pemikiran dalam Dunia Notaris & PPAT*, Bandung Citra Aditya Bakti
- Sinta Dewi Rosadi, *Cyber law 2015, (Aspek Data Privasi Menurut Hukum Internasional, Regional, dan nasional)*, Bandung, Refika Aaditama
- Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, (2009), *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada
- Sudikno Mertikusumo, 2002, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi enam, Liberty, Yogyakarta
- Suratman dan H. Philips Dillah, (2013), *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: CV.
- Wiratni Ahmadi, Sari Wahjuni, Ahmad S. Djoyosugito, 2016 *Teknik Pembuatan Akta Notaris*, Bandung, Logos Publishing

Undang-Undang

- Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris Pasal 4 Kode Etik Ikatan Notaris Indonesia
- Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
- Undang-undang No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan
- Undang –Undang Jabatan Notaris Tentang Perubahan, Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 Tentang perubahan atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
- Kode Etik Ikatan Notaris Indonesia

Jurnal

- Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro justisia Edisi IV Tahun, Bandung, Universitas Prahyanan
- Fitria Dwi Navisa, Karakteristik Kepentingan (Insurable Interest) Dalam Perjanjian Asuransi, Negara dan Keadilan 9 (2), 82-98 Diakses pada tanggal 20 November, Pukul 17.08 WIB.

Artiel Ilmiah

Surya Jaya, Makalah: 2011, “*Cyber Notary Dalam Perspektif Hukum Pembuktian*”, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

HAK, TANGGUNG JAWAB, DAN PENYELESAIAN HUKUM TERHADAP TINDAKAN NOTARIS PENGGANTI

Reni Puspita Dewi, Choirun Ni'matus Sa'diyah, Fitria Dewi Navisa

Fakultas Hukum, Universitas Islam Malang

Jl. MT. Haryono No.193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax: 0341-552249

E-mail: aif.rheny@gmail.com

ABSTRAK

Menurut Undang-undang jabatan Notaris pasal 33 (2), kewenangan seorang notaris pengganti adalah sama dengan kewenangan notaris. Menurut Pasal 65 Undang-Undang Jabatan Notaris, tanggung jawab notaris sama dengan tanggung jawab notaris pengganti atas setiap akta yang dibuatnya. Kekuasaan dan tanggung jawab seorang notaris pengganti berbeda dengan seorang notaris. Berdasarkan latar belakang di atas, maka timbul pertanyaan-pertanyaan berikut ini Mengapa kewenangan dan tanggung jawab notaris sama dengan notaris khususnya dalam pembuatan akta otentik sebagaimana pasal 65 Undang-undang Jabatan Notaris? Bagaimana solusi hukum apabila di kemudian hari terjadi masalah terhadap akta otentik yang dibuat oleh notaris pengganti sedangkan notaris pengganti yang seharusnya bertanggung jawab tidak ditemukan keberadaannya? Dalam metode penelitian artikel ini, penulis memilih jenis penelitian norma yuridis. Metode penelitian yang digunakan adalah metode hukum, metode konseptual dan metode sejarah. Sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum / bahan tingkat ketiga. Cara pengumpulan bahan hukum adalah mendapatkan bahan hukum utama dengan mencari dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan kewenangan dari notaris pengganti, dan dengan mengumpulkan semua publikasi resmi yang berkaitan dengan hukum untuk mendapatkan bahan hukum sekunder. Kerangka teori yang digunakan dalam artikel ini meliputi teori kewenangan, teori tanggung jawab. Setelah melakukan penelitian yang diuraikan dalam pembahasan, kesimpulan dari penelitian ini antara lain bahwa untuk pertanyaan pertama yang diajukan, kewenangan dan tanggung jawab notaris pengganti sama dengan notaris, karena notaris pengganti menggunakan Undang-undang Jabatan Notaris. Untuk mendapatkan otoritas dan tanggung jawab. Menurut teori pertanggungjawaban, sistem pertanggungjawaban dilakukan sesuai dengan kewenangannya. Dalam hal ini, tanggung jawab notaris pengganti dilaksanakan dalam bentuk pelaporan kepada notaris yang digantikannya dengan kewenangan terbatas dan tertentu.

Kata Kunci: Kewenangan, Tanggung Jawab, Notaris Pengganti.

PENDAHULUAN

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris, sebagai pengganti dari Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya. Notaris timbul dari tuntutan kebutuhan manusia sebagai alat bukti mengenai hubungan hukum keperdataan yang ada dan/atau terjadi dimana Undang-undang mengharuskan demikian untuk membuat alat bukti tertulis yang mempunyai kekuatan autentik.

Notaris adalah profesi (*nobile officium*) berkaitan erat dengan profesi kemanusiaan.¹ Sedangkan pengertian profesi sendiri adalah jabatan dimana orang yang menyandanginya mempunyai pengetahuan khusus yang diperoleh melalui *training* atau pengalaman lain sehingga penyandang profesi dapat membimbing atau memberi nasihat/saran, juga melayani orang lain dalam bidangnya sendiri.² Peran Notaris dalam sektor pelayanan jasa dalam kehidupan masyarakat juga memerlukan kepastian hukum. Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai Negara Hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum bagi setiap Warga Negara, bahwa untuk menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum dibutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat autentik mengenai perbuatan, perjanjian dan peristiwa hukum yang dibuat dihadapan dan atau oleh pejabat yang berwenang.

Sementara Notaris Pengganti adalah seorang yang untuk sementara diangkat sebagai Notaris untuk menggantikan Notaris yang sedang cuti, sakit atau untuk sementara berhalangan menjalankan jabatannya sebagai Notaris.³ Setelah permohonan hak atas cuti dikabulkan oleh Majelis Pengawas, bukan berarti Kantor Notaris yang menjalankan cuti tutup atau tidak menjalankan kegiatan namun digantikan oleh Notaris Pengganti tersebut. Dengan syarat Warga Negara Indonesia, Berijazah Sarjana Hukum, Selama 2 (dua) tahun berturut-turut bekerja di kantor Notaris⁴, setelah diangkat terlebih dahulu oleh Pejabat yang berwenang, dengan wewenang yang sama dengan Notaris, sama-sama dapat membuat dan mengeluarkan Akta Autentik.

Kesalahan dalam menjalankan Profesi Notaris atau Notaris Pengganti sebagai pejabat pembuat akta, biasanya disebabkan oleh minimnya pengetahuan Notaris terkait persoalan yang diinginkan para pihak yang menghadap baik dari aspek pengetahuan, aspek hukum maupun dari aspek yang berkaitan dengan keahlian Notaris.⁵

Adanya permasalahan tersebut analisis mengenai Hak, Tanggung Jawab dan Penyelesaian Hukum terhadap Tindakan Notaris Pengganti dirasa perlu untuk dilakukan penelitian.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian adalah bersifat yuridis normatif. Penelitian hukum normatif dilakukan mengutamakan cara meneliti bahan pustaka atau data

¹ <http://adityoariwibowo.wordpress.com/2013/04/23/implementasi-kode-etik-ikatan-notaris-indonesia-i-n-i/>

² Mardani, 2017, *Etika Profesi Hukum*, Depok: Raja Grafindo Persada, Hlm. 88.

³ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris.

⁴ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris Pasal 33.

⁵ <https://media.neliti.com/media/publications/35509-ID-tanggung-jawab-notaris-pengganti-terkait-pembuatan-akta-notaris-yang-merugikan-p.pdf>.

sekunder yaitu peraturan perundang-undangan dibidang hukum perjanjian, perlindungan Notaris, buku-buku dan artikel-artikel yang mempunyai korelasi dan relevan dengan permasalahan yang akan diteliti.

PEMBAHASAN

Kewenangan yang di berada pada Notaris merupakan *previledge* tersendiri bagi sebagian orang. Namun, dengan adanya *previledge* tersendiri tersebut tidak terlepas dari tanggung jawab yang diembannya. Untuk memperoleh kewenangan tersebut tidaklah mudah, banyak proses dan waktu yang harus dilewati untuk menjadi seorang Notaris.

Dalam kewenangan yang sah, dapat pula dilihat dari segi batas kewenangan, dalam arti suatu kewenangan itu dibatasi oleh isi/materi, wilayah dan waktu. Dari batas kewenangan dapat dilihat apakah kewenangan tersebut melampaui batas kewenangan atau tidak. Berkaitan dengan tidak berwenangnya suatu badan atau pejabat pemerintahan maka dapat dibedakan menjadi 3 yaitu tidak berwenang dari segi materi, segi wilayah atau tempat, segi waktu. Cacat dalam aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan atau dengan demikian bila dilihat dari segi batas kewenangan maka terdapat hal-hal sebagai berikut:

- a. kewenangan absolut: kewenangan berdasar atas materi/isi dari wewenang yang dimaksud, atau kewenangan tersebut tentang objek
- b. kewenangan relatif: kewenangan berdasar atas wilayah hukum atau lokasi dimana kewenangan tersebut dapat dilakukan operasionalnya
- c. kewenangan temporis: kewenangan berdasar atas waktu atau masa kapan kewenangan tersebut dilakukan. Dalam kewenangan ini akan terlihat masa berlakunya suatu kewenangan yang ada pada pejabat ataupun pada badan tata usaha negara.

Dengan mengetahui sumber dan cara memperoleh kewenangan, maka hal ini berhubungan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan kewenangan tersebut. Salah satu prinsip dalam negara hukum yaitu ‘tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban, sehingga setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, ada pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Sesuai dengan ketentuan dalam pasal 1 ayat (1) UU No 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya. Dalam hal ini, kewenangan yang dimiliki oleh notaris tersebut diperolehnya dari peraturan perundang-undangan yaitu UU No 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, khususnya diatur dalam pasal 15. Dengan diaturnya kewenangan notaris dalam UU No

30 Tahun 2004, maka dapat diketahui bahwa notaris memiliki kewenangan atribusi, dimana kewenangan yang dimilikinya ini melekat pada jabatannya sebagai seorang pejabat umum. Kewenangan notaris ini merupakan kewenangan atribusi, dimana berbeda dengan kewenangan mandat dan delegasi. Hal ini disebabkan karena dalam kewenangan atribusi, notaris bertanggung jawab mutlak terhadap akibat-akibat yang akan timbul dengan tindakannya dalam mempergunakan wewenangnya tersebut.

Dengan mengetahui sumber dan cara memperoleh kewenangan, maka hal ini berhubungan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan kewenangan tersebut. Salah satu prinsip dalam negara hukum yaitu ‘tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban, sehingga setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, ada pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Sesuai dengan ketentuan dalam pasal 1 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris, sebagai pengganti dari Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya. Dalam hal ini, kewenangan yang dimiliki oleh Notaris tersebut diperolehnya dari peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris, sebagai pengganti dari Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, khususnya diatur dalam pasal 15. Dengan diaturnya kewenangan Notaris dalam undang-undang tersebut maka dapat diketahui bahwa Notaris memiliki kewenangan atribusi, kewenangan atribusi sendiri adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan, pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Istilah lain dari kewenangan atribusi adalah kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dibagi-bagikan kepada siapapun. Kewenangan atributif berasal dari adanya pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, artinya kewenangan pemerintah yang dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dengan kata lain organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang. Penerima wewenang ini bertanggung jawab mutlak terhadap akibat yang timbul dari wewenang yang dia peroleh dari peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan

kewenangan ini dilakukan oleh pejabat atau badan yang tercantum dalam peraturan dasarnya.

Kewenangan Notaris ini merupakan kewenangan atribusi, dimana berbeda dengan kewenangan mandat dan delegasi. Hal ini disebabkan karena dalam kewenangan atribusi, Notaris bertanggung jawab mutlak terhadap akibat-akibat yang akan timbul dengan tindakannya dalam mempergunakan wewenangnya tersebut.

Kemudian, dari teori tanggung jawab dan dari kelima prinsip tanggung jawab, prinsip yang paling tepat digunakan sehubungan dengan tanggung jawab Notaris adalah prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*). Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan merupakan prinsip umum yang berlaku dalam hukum pidana dan perdata.

Dalam KUH Perdata terdapat beberapa bentuk tanggung jawab yuridis yaitu:

- a. tanggung jawab dengan unsur kesalahan (kesengajaan dan kelalaian) – pasal 1365 KUH Perdata, bahwa tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang menerbitkan kerugian untuk mengganti kerugian tersebut.
- b. tanggung jawab dengan unsur kesalahan, khususnya unsur kelalaian – pasal 1366 KUH Perdata, bahwa setiap orang yang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatinya.
- c. tanggung jawab mutlak (tanpa kesalahan) dalam arti yang sangat terbatas – pasal 1367 KUH Perdata, bahwa seseorang tidak saja bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya sendiri tapi juga untuk kerugian yang disebabkan perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan oleh barang-barang yang berada di bawah pengawasannya. Tanggung jawab mutlak merupakan terjemahan dari *strict liability*.

Berdasar teori *Roscoe Pound* di atas, sehubungan dengan sumber dari tanggung jawab, maka tanggung jawab yang harus dipikul oleh notaris ini bersumber dari perbuatan melanggar atau melawan hukum. Dalam pasal 1365 KUH Perdata, dimana orang yang menyebabkan kerugian yang diderita oleh orang lain karena perbuatan melanggar hukum haruslah mengganti kerugian tersebut (tanggung jawab dengan unsur kesalahan).

Prinsip-prinsip tanggung jawab antara lain yaitu:

1. Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*)

Merupakan prinsip umum yang berlaku dalam hukum perdata sesuai pasal 1365-1367 KUH Perdata. Pada prinsip ini dijelaskan bahwa seseorang baru dapat

dimintakan pertanggungjawaban secara hukum bila ada unsur kesalahan yang dilakukan. Pada pasal 1365 KUH Perdata (sering dikenal sebagai pasal tentang perbuatan melawan hukum) mengharuskan dipenuhinya 4 unsur pokok bagi adanya suatu perbuatan melawan hukum, sebagai berikut:

- a. adanya perbuatan
- b. adanya unsur kesalahan
- c. adanya kerugian yang diderita
- d. adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian

2. Prinsip praduga selalu bertanggungjawab (*presumption of liability principle*)

Pada prinsip ini menyatakan bahwa tergugat selalu dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah, sehingga beban pembuktian ada pada tergugat. Prinsip ini bertentangan dengan prinsip *presumption of innocence* karena dasar dari prinsip ini adalah seseorang dianggap bersalah sampai yang bersangkutan dapat membuktikan sebaliknya.

3. Prinsip praduga selalu tidak bertanggungjawab (*presumption of non liability*)

Prinsip ini hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang terbatas (biasanya dalam hukum pengangkutan).

4. Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*), ada 2 yaitu:

- a. bahwa kesalahan ini bukan merupakan faktor yang menentukan tetapi ada perkecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab misalnya keadaan *force majeure*.
- b. konsumen (penggugat) bila ada kerugian hanya perlu menunjukkan hubungan kausalitas antara perbuatan pelaku usaha (produsen) dan kerugian yang dideritanya, berarti ada hubungan perjanjian Prinsip ini biasanya digunakan untuk menjerat pelaku usaha, khususnya produsen barang yang memasarkan produknya yang merugikan konsumen.

5. Prinsip pembatasan tanggung jawab (*limitation of liability*)

Prinsip ini merupakan prinsip tanggung jawab dengan pembatasan, dimana ada klausula eksonerasi sehingga pelaku usaha dapat membebaskan diri dari tanggung jawab. Prinsip ini sangat merugikan konsumen jika ditetapkan sepihak oleh pelaku usaha. Prinsip ini seringkali digunakan oleh pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai klausula eksonerasi dalam perjanjian baku yang dibuatnya.

Prinsip ini mendasarkan pada ketentuan pasal 1365-1367 KUH Perdata. Prinsip ini secara *common sense* dapat diterima karena adil bagi orang yang berbuat salah untuk

mengganti kerugian bagi pihak korban. Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan sejalan dengan asas *audi et alteram*, dimana hakim memberi para pihak beban yang seimbang dan patut, sehingga masing-masing memiliki kesempatan yang sama untuk memenangkan perkara. Sehingga dalam prinsip ini, keempat unsur adanya perbuatan melawan hukum tersebut harus dibuktikan oleh pihak penggugat maupun tergugat. Tanggung jawab yang harus dipikul oleh Notaris berhubungan dengan tindakan Notaris dalam menjalankan kewenangan dan kewajibannya, apakah tindakan-tindakannya tersebut sudah sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditentukan atau tidak. Dalam hal ini, dapat dipergunakan prinsip tanggung jawab (prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan/*liability based on fault*). Notaris dapat dimintakan pertanggungjawabannya bila ada unsur kesalahan yang dilakukan. Untuk membuktikannya, perlu dibuktikan adanya perbuatan, kesalahan, kerugian dan hubungan kausalitas.

Apabila kelalaian dari Notaris atau Notaris Pengganti tersebut mengakibatkan suatu kerugian bagi para pihak yang memiliki kepentingan terhadap akta tersebut maka berdasarkan pasal 84 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris mengakibatkan suatu akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan atau batal demi hukum dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut, penggantian biaya, ganti rugi dan bunga kepada Notaris dan dapat dikenai sanksi berupa teguran lisan, tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian dengan tidak hormat⁶.

Berdasarkan hasil penelitian maka dapat dikemukakan bahwa tanggung jawab Notaris pengganti atas akta yang dibuatnya setelah selesai masa jabatan ataupun masih menjabat sebagai Notaris Pengganti, sepenuhnya berada pada Notaris Pengganti karena Notaris Pengganti ialah pejabat yang mandiri.⁷

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang diangkat dalam jurnal ini, maka dapat diambil kesimpulan dan saran, yaitu:

1. Tanggung Jawab Notaris ataupun Notaris Pengganti memiliki Tanggung Jawab yang sama atas Akta yang telah dibuatnya, hal tersebut tertuang dalam Pasal 65 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris.

⁶ UUJN Pasal 85.

⁷ UUJN Pasal 2.

2. Apabila kelalaian Notaris ataupun Notaris Pengganti dalam membuat Akta tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan oleh Undang- Undang maka kekuatan pembuktian Akta Autentik/Akta Notariil menjadi terdegradasi menjadi Akta dibawah tangan, dimana Akta dibawah tangan berlaku jika para pihak yang bersangkutan mengakui Akta tersebut.
3. Notaris dan Notaris Pengganti selaku Pejabat Umum yang diberi wewenang seharusnya memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap para pihak yang membutuhkan jasanya serta harus bersifat Netral dan tidak memihak salah satu pihak.
4. Notaris dan Nortaris Pengganti dalam hal pembuatan Akta harulah sesuai dengan apa yang telah ditentukan oleh Undang-Undang dan bekerja dengan teliti serta kehati-hatian, agar Akta Autentik yang dibuat dihadapan Notaris ataupun Notaris Pengganti tidak terdegradasi menjadi Akta dibawah tangan, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi para pihak/penghadap, agar Akta tersebut bias menjadi berguna bagi para pihak/penghadap.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Husni Thamrin, 2011, *Pembuatan Akta Pertanahan Oleh Notaris*, Yogyakarta: Pressindo.

Lutfi Effendi, 2003, *Pokok-pokok Hukum Administrasi*, Malang: Bayu Media publishing.

Ridwan H.R, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

R.Setiawan, 1994, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Bandung: Bina Cipta.

Nico, 2003, *Tanggung Jawab Notaris Selaku Pejabat Umum*, Yogyakarta: Center for Documentation and Studies of Bussines Law.

Peraturan perundang-undangan

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

PRINSIP *EQUALITY PROTECTION* DALAM MEWUJUDKAN KEADILAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG SAHAM MINORITAS

Ahmad Syaifudin

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No.193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax: 0341-552249
Email : ahmad_syaifudin@unisma.ac.id,

Elisatin Ernawati

Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No.193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax: 0341-552249
Email: elisatin@unisma.ac.id

ABSTRAK

Perbedaan kepentingan antara 2 (dua) orang atau lebih yang terikat dalam Badan Hukum Perseroan Terbatas yang didasarkan i'tikad yang baik, harusnya tidak perlu sampai terjadi. Mekanisme pengambilan keputusan melalui pemahaman konsep 1 (satu) saham 1 (satu) suara dan aturan mayoritas (*one share, one vote and majority rule*) inilah yang membuat pemegang saham *minority* seringkali terabaikan. Keadilan dan perlindungan kepentingan seluruh pihak sudah seharusnya menjadi hak yang harus dilindungi dihadapan siapapun. Metode penelitian yang dipergunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Hasil penelitian adalah perlindungan yang seimbang (*equal protection*) harus tetap diberikan, dalam hal ini, konsep menjunjung tinggi nilai-nilai kebersamaan (kebaikan buat semua) dan nilai-nilai keadilan sebagai kesadaran bersama menjadi salah satu poin selain kesempatan berupa perlindungan yang sama, gugatan *derivative*, mengajukan *dissenting opinion* yang memunculkan hak appraisal dan prinsip pengambilan keputusan secara musyawarah.

Kata Kunci : Perseroan, Saham, Perlindungan, Seimbang.

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum yang memegang teguh konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara hukum materiil. *Welfare state* didalam menjalankan *system* pemerintahannya diberikan kewajiban berupa penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*). Konsep ini merupakan revisi dari konsep negara pasif. Prof Asshiddiqie menguraikan bahwa dalam konsep negara kesejahteraan ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah social ekonomi yang dihadapi rakyat banyak, sebagaimana yang dikuti oleh W. Riawan Tjandra.¹ Hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Prof Jimly bahwa dalam kaitannya dengan persoalan ekonomi, UUD 1945 tidak semata-mata merupakan dokumen politik, tetapi juga merupakan dokumen ekonomi, artinya selain sebagai konstitusi politik juga sebagai konstitusi ekonomi.²

¹ Henny Juliani, 2017, Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Dan Pejabat Lain. *Jurnal Law Reform*. Vol. 13, No. 2, Tahun 2017. Hlm. ____.

² Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, ____: Kompas, Hlm. 11.

Sebagai salah satu bentuk sendi utama dalam kehidupan masyarakat modern dan sebagai salah satu pelaku ekonomi perusahaan, Keberadaan Perusahaan di tengah masyarakat tidak dapat dipandang sebelah mata karena peranan pentingnya dalam perputaran roda perekonomian dan perkembangan pembangunan melalui kontribusinya yang tidak kecil sebagai sumber pendapatan Negara, utamanya dari sektor Pajak. Dalam hukum Perusahaan, bentuk badan usaha yang paling disorot adalah Perseroan Terbatas (PT) dan merupakan bentuk badan usaha yang paling sering digunakan didalam praktik bisnis modern.

Perusahaan dalam prespektif hukum perusahaan dikenal dalam bentuk badan usaha yang dibagi dalam 2 (dua) kelompok besar yaitu badan usaha berbadan hukum dan badan usaha yang tidak berbadan hukum. Bentuk Perusahaan yang paling sederhana adalah persekutuan perdata (*Maatschap*) sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1618 sampai dengan Pasal 1665 *Burgerlijk Wetboek* (BW)/selanjutnya berkembang menjadi Firma, *Commanditaire Venootschap* (CV) dan *Naamloze Venootschap* (*company limited by shares*) yang disingkat dengan NV, yang bertransformasi menjadi Perseroan Terbatas (PT). Perusahaan ini, tidak terlepas dari ketentuan umum didasakan perjanjian. Ketiganya diatur dalam *Wetboek Van Koophandel* (WvK), khusus pada pengaturan mengenai PT terdapat pada ketentuan Pasal 36 sampai dengan pasal 56 Buku Pertama. Dalam titel ketiga, bagian ketiga tentang Perseroan Terbatas. Pemberlakuan pengaturan tentang PT didalam KUHD ini merupakan *Lex Specialis* atas pengaturan bentuk-bentuk perusahaan persekutuan (*maatschap partnership*) yang terdapat didalam *Burgerlijk Wetboek* (BW) sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 KUHD: “Kitab Undang-Undang Hukum Perdata berlaku juga bagi hal-hal yang diatur dalam Kitab Undang-Undang ini, sekedar didalam Kitab Undang-Undang ini tidak diatur secara khusus menyimpang.”

Perkembangan berikutnya pengaturan mengenai PT ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan mengakomodir perkembangan hukum di Indonesia. Representasi partisipasi masyarakat dalam Perseroan Terbatas adalah dalam bentuk kepemilikan saham, baik saham mayoritas maupun minoritas. Sebagai badan hukum PT harus memiliki organ, organ tertinggi dalam PT adalah Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada direksi dan dewan komisaris. Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) mempunyai hak untuk memperoleh segala macam keterangan yang diperlukan yang berkaitan dengan jalannya PT. Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) adalah perwujudan kepentingan para pemegang saham, Pemegang saham bisa memberikan masukan-masukan

kaitannya dengan perkembangan PT agar PT berkembang menjadi lebih baik sesuai dengan tujuan didirikannya perusahaan. Tentang RUPS ini ditentukan dalam pasal 86 ayat 1 Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 berbunyi:

RUPS dapat dilangsungkan jika dalam RUPS lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili, kecuali Undang-undang dan/atau anggaran dasar menentukan jumlah kuorum yang lebih besar.

Uraian di Pasal 86 ayat (1), dapat artikan bahwa kuorum dalam RUPS dan RUPS dapat dilakukan jika telah hadir 50% dari jumlah saham dengan suara sah yang hadir dan bila tidak terpenuhi maka RUPS tidak dapat dilakukan. Ini menjadi persoalan yang sangat menarik saat mana disparitas saham yang dikenal adanya saham mayoritas dan minoritas, saat mana saham mayoritas lebih dari 50% maka *quorum* dapat terjadi dan kepentingan saham mayoritas hampir dipastikan lebih dominan daripada kepentingan korporasi yang didalamnya terdapat partisipasi saham minoritas, meskipun saham minoritas juga memiliki hak yang sama. Perwujudan perlindungan saham mayoritas sangat mudah terlihat pada saat keputusan rapat tidak dapat dilakukan secara musyawarah maka digunakan mekanisme voting dan hampir dipastikan kepentingan saham mayoritas yang akan muncul. Bagaimana dengan keberadaan saham minoritas, hampir pasti diabaikan.

Segala bentuk persekutuan atau perjanjian yang berorientasi kepada profit dan dijalankan secara terus menerus merupakan bagian dari bentuk definisi perusahaan. Kolaborasi subyek-subyek hukum dalam persekutuan modal tentunya harus didasarkan kepada prinsip-prinsip yang baik, diantaranya kebebasan berkontrak, kontrak yang didasari perjanjian yang telah disepakati harus dijaga dan dijalankan laksana Undang-undang bagi para pihak (*pacta sunt servanda*), mendasarkan perjanjian dengan prinsip itikad baik (*good faith*) dan lebih-lebih dalam teori yang berkembang harus dilakukan dalam posisi yang seimbang (proporsional berkontrak). Disinilah prinsip equal protection harus menjadi konsep yang harus dijunjung oleh para pihak dalam perjanjian, khususnya saat proses pengambilan keputusan dalam RUPS oleh para pemegang saham sebagai organ tertinggi dalam PT.

Memperhatikan gambaran diatas, peneliti mengkaji permasalahan konsep perlindungan hukum bagi pemegang saham minoritas dalam PT dan perwujudan ketentuan hukum perlindungan pemegang saham minoritas yang berkeadilan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, penelusuran dilakukan terhadap permasalahan yang telah dirumuskan dengan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bertujuan untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum dengan menggunakan hukum normatif dan melakukan telaah mengenai konsep-

konsep hukum berdasarkan pendapat para ahli hukum untuk meningkatkan daya interpretasi guna menjawab isu hukum yang dihadapi.³ Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.⁴

PEMBAHASAN

Perlindungan Hukum bagi pemegang saham minoritas pada perseroan terbatas

Perlindungan hukum adalah bagian terpenting eksistensi subyek hukum di negara yang menjunjung tinggi kedaulatan hukum dan berimplikasi pada perlindungan hak asasi manusia. Dalam konteks berusaha dan perlindungan berinvestasi dalam menjalankan usahanya tentunya diperlukan suatu tatanan hukum yang baik agar semua kepentingan stakeholder dan pelaku usaha dapat terjamin dan memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum untuk memperjuangkan hak-hak ekonominya. Dalam hal ini berdasarkan kajian yang telah dilakukan penulis perlindungan hukum yang harus diberikan kepada saham minoritas dalam Perseroan Terbatas dapat dilihat dalam beberapa sudut pandang, yakni:

Prespektif Konsep

Pada dasarnya harus dipahami sebagaimana yang disampaikan oleh Prof Mr. W.L.P.A Molengraff bahwa perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus menerus, bertindak keluar untuk mendapatkan penghasilan dengan cara memperniagakan barang-barang, menyerahkan barang-barang atau mengadakan perjanjian perdagangan.⁵ Sebagai salah satu bentuk Perusahaan, Perusahaan Terbatas sebagaimana ditentukan dalam pasal 1 butir 1 UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Perseroan Terbatas diartikan sebagai badan hukum yang merupakan persekutuan modal dan didirikan berdasarkan perjanjian, lebih lanjut perseroan melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-undang serta peraturan pelaksanaannya.⁶

Kepemilikan saham subyek hukum dalam PT menunjukkan besarnya kepemilikan tercermin secara tidak langsung dalam pengaruh kekuasaan dalam mengendalikan PT.

³ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, ____: Kencana Prenada Media Grup, Hlm. 35.

⁴ *Ibid.* Hlm. 133.

⁵ Arus Akbar Silondae, Wirawan B Ilyas, 2015, *Pokok-pokok Hukum Bisnis*, Jakarta: Salmba Empat, Hlm. 29.

⁶ *Ibid.* Hlm. 43.

Kepemilikan saham menunjukkan adanya hubungan kontraktual antara Pemegang Saham dengan PT yang memberikan hak kepada pemegang saham untuk mengajukan gugatan kepada PT atau kepada organ PT yang menjalankan PT (Komisaris, Direktur PT) maupun kepada pihak lain dengan prosedur tertentu. Dengan adanya kebebasan berkontrak dimungkinkan berkembang dan munculnya berbagai bentuk perjanjian karena para pihak berdasarkan kesepakatan dapat membuat perjanjian ataupun bentuk kontrak sesuai dengan yang dikehendaki.⁷

Wujud kepentingan pemegang saham dirumuskan dalam bentuk Rapat Umum Pemegang Saham (*General Meeting of shareholders*). Tetapi dalam suatu PT sering terdapat hak yang berbeda bagi pemegang saham dalam kualifikasi tertentu, karena dalam perseroan dikenal adanya kelas kelas saham yang tentu saja memberikan hak yang berbeda antara yang satu dengan yang lain yang dapat dilihat dalam anggaran dasar perseroan yang bersangkutan. Dalam suatu perseroan terbatas biasanya ada dua kualifikasi pemegang saham, yaitu pemegang saham mayoritas dan pemegang saham minoritas. Kedua pemegang saham ini memiliki hak yang sama kedudukannya dalam perseroan, utamanya hak dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Akan tetapi dalam kenyataannya antara pemegang saham mayoritas dan pemegang saham minoritas sering terjadi perbedaan perlakuan dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) tersebut.

Perbedaan perlakuan dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) tersebut terjadi karena pemegang saham mayoritas terlalu mengabaikan pada pemegang saham minoritas. Pemegang saham mayoritas merasa lebih memiliki perusahaan tersebut, karena pemegang saham mayoritas mempunyai jumlah saham yang lebih tinggi dalam perseroan. Dalam kejadian ini biasanya pemegang saham mayoritas akan lebih gampang berbuat semauanya dalam setiap akan dilangsungkannya Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Sehingga dalam hal ini pemegang saham minoritas merasa dirugikan hak-haknya. Adanya kerugian pada pemegang saham minoritas ini, sehingga pemegang saham minoritas sangat perlu mendapatkan perlindungan hukum.

Prinsip *one share, one vote* dan *majority rule* sebenarnya didasarkan pada suatu pemikiran, bahwa pemegang saham mayoritas sebagai penyandang dana utama, selalu dihadapkan pada dua sisi yang kontradiktif. Disatu sisi berharap mendapatkan deviden yang besar, disisi lain khawatir akan menanggung resiko kerugian yang besar juga sesuai dengan jumlah saham yang dimilikinya. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila timbul

⁷ Januar Agung Saputera, 2015, Hukum Kontrak Internasional Dalam Hukum Bisnis di Indonesia, *Jurnal ius Constitutum*, Vol. 1, No. 2, Hlm. 5.

kecenderungan, bahwa pemegang saham mayoritas ingin memonopoli kekuasaan dalam perseroan terbatas. Persoalan ini akan terus menjadi masalah yang tidak kunjung berakhir, jika permasalahannya tidak diselesaikan secara tuntas, karena mekanisme kerja perseroan terbatas yang ada sekarang telah menerima prinsip *one share, one vote* tersebut.⁸

Untuk mengelaborasi gap yang semakin jauh kepentingan ekonomi antar pemegang saham. Prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia dalam segenap bidang, budaya, politik dan ekonomi berlandaskan Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara harus tetap menjadi bagian terdepan. Pancasila yang memberikan recognition pada nilai-nilai yang ada dalam pancasila. Seiring dengan adanya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.⁹ Dengan demikian secara konsep dasarnya ketika suatu Perseroan Terbatas dibentuk/didirikan oleh para pihak yang terlibat, harus memiliki kedudukan, tujuan dan kesadaran yang sama untuk saling menghargai dan melindungi hak-hak dari semua pihak.

Pelanggaran terhadap batas-batas hak seseorang dapat dipastikan akan menciptakan disharmonisasi dalam hubungan hukum. Sehingga semua pihak harus sama-sama menjunjung asas-asas yang berlaku dalam perjanjian diantaranya penerapan asas i'tikad baik, kebebasan berkontrak, konsensualisme, personalitas dan asas pacta sunt servanda. Saat mana konsep tercapainya tujuan untuk kepentingan bersama dikedepankan maka perlindungan buat semua akan dapat terwujud, disinilah timbul prinsip yang disebut dengan “kekuasaan mayoritas dengan Perlindungan Minoritas (*Majority rule minority protection*)”.¹⁰ Harus diingat bersama setiap tindakan hukum selalu memiliki konsekuensi hukum dan berimplikasi kepada akibat hukum. Prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) sesuai dengan ketentuan regulator yang harus dijalankan juga merupakan hal penting yang harus diterapkan oleh PT sehingga memunculkan *fairness* (keadilan), *transparency* (transparan), *accountability* (akuntabilitas) dan *responsibility* (pertanggungjawaban), idealnya, jika empat elemen ini dilaksanakan secara konsisten, maka kepentingan pemegang saham minoritas terlindungi.

Prespektif instrumen hukum

⁸ Misahardi Wilamarta, 2005, *Hak Pemegang Saham Minoritas Dalam Rangka Good Corporate Governance*, Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Hlm. 94.

⁹ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, Hlm. 38.

¹⁰ Munir Fuadi, 2001, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm. 63.

Berdasarkan pasal 1 butir 1 UU No. 40 tahun 2007 dapat dijelaskan pada dasar Perseroan terbatas dalam hubungan nya harus mencerminkan setikan 2 (dua) hal mendasar; 1) Perseroan Terbatas merupakan Persekutuan modal, dapat diartikan bahwa berdirinya suatu PT harus dilakukan oleh 2 (dua) orang atau lebih bahkan dalam pemahaman ini 2 orang ini harus merupakan subyek hukum yang secara harta kekayaan yang dimiliki harus dipisahkan tanpa kecuali, 2) Perseroan Terbatas didirikan berdasarkan perjanjian, konsekwensinya semua ketentuan dalam perjanjian harus dipatuhi, baik dalam hal ketentuan tersebut bersifat tertulis maupun tidak tertulis atau dalam hal ini adalah prinsip-prinsip, syarat-syarat dan asas-asas perjanjian.

Sebagai konsekuensi perjanjian dan persekutuan modal yang dijalankan secara terus-menerus untuk mencapai keuntungan memunculkan peran dan kepentingan yang berbeda saat mana kesama berfikit/kesamaan visi-misi tidak diperoleh atau biasa kita artikan hanya berorientasi pada keuntungan semata dan hanya berorientasi kepada siapa yang mengambil peran lebih. Representasi atas dominasi ini tercermin dalam Pasal 86 ayat 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas berbunyi:

RUPS dapat dilangsungkan jika dalam RUPS lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili, kecuali Undang-undang dan/atau anggaran dasar menentukan jumlah kuorum yang lebih besar.

Berdasarkan bunyi Pasal 86 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dapat disimpulkan bahwa apabila kuorum belum mencapai lebih dari 50% dari jumlah saham sebagai hak suara yang hadir, maka Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) tidak dapat dilangsungkan. Akan tetapi oleh karena biasanya dalam perseroan terbatas terdapat dua kelompok pemegang saham yaitu pemegang saham mayoritas dan pemegang saham minoritas, maka terkadang pemegang saham mayoritas sudah merasa bahwa jumlah sahamnya sudah mencukupi kuorum untuk dilangsungkannya Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), maka Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) tetap dilangsungkan dengan mengabaikan kepentingan pemegang saham minoritas yang tidak hadir dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Istilah mayoritas dan minoritas ini yang memunculkan sistem putusan mayoritas tersebut, implikasinya seorang yang sudah membiayai perusahaan sebagai pemegang saham sampai dengan 48% mempunyai kedudukan yang hampir sama dalam memberikan suara dengan pemegang saham yang hanya 1% saham dan akan sangat berbeda dengan pemegang saham 51%.

Sebelum Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas berlaku, pemegang saham minoritas hampir tidak mempunyai pilihan lain, kecuali menerima segala

keputusan yang ditetapkan dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Kehadiran Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas merupakan angin yang segar bagi pemegang saham minoritas. Sebagai cerminan perlindungan terhadap pemegang saham minoritas Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menentukan hal-hal sebagai berikut:

Setiap pemegang saham dapat melayangkan gugatan, hal ini diatur dalam Pasal 61 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang menyatakan bahwa setiap pemegang saham berhak mengajukan gugatan terhadap perseroan ke Pengadilan negeri apabila dirugikan karena tindakan perseroan yang dianggap tidak adil dan tanpa alasan wajar sebagai akibat keputusan RUPS, Direksi dan atau Dewan Komisaris, dalam penjelasan Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menentukan bahwa gugatan yang diajukan pada dasarnya memuat permohonan agar perseroan menghentikan tindakan yang merugikan tersebut dan mengambil langkah tertentu baik untuk mengatasi akibat yang sudah timbul maupun mencegah tindakan serupa dikemudian hari. Termasuk dalam bentuk gugatan *derivative*. Gugatan *derivative* merupakan bentuk penyelesaian yang paling penting dimana pemegang saham minoritas yang dirugikan berhak meminta pertanggungjawaban Direksi, Karyawan maupun pemegang saham mayoritas atas kesalahan dalam melakukan pengurusan perseorangan (*mismanagement*).¹¹

Pemegang saham minoritas dapat meminta kepada persero agar sahamnya dibeli kembali atas dasar pemegang saham minoritas tidak setuju terhadap tindakan perseroan terkait perubahan anggaran dasar, pengalihan atau penjaminan kekayaan perseroan yang nilainya lebih dari 50% serta penggabungan, peleburan, pengambilalihan atau pemisahan.

Perwujudan ketentuan hukum perlindungan pemegang saham minoritas yang berkeadilan

Akibat internasionalisasi dan modernisasi perekonomian nasional memiliki dampak positif yang memunculkan instrument-instrumen hukum yang mengembangkan prinsip-prinsip hukum dalam bidang hukum perusahaan sebagai bagian upaya perlindungan bagi pemegang saham minoritas yaitu,¹²:

Pertama, Prinsip *equality protection*, para pemegang saham dalam suatu perusahaan, tanpa melihat apakah dia merupakan pemegang saham mayoritas atau minoritas (Pasal 46

¹¹ Tuti Rastuti, Gandhi Pharmatcista, Tisni Santika, 2018, *Aspek Hukum Pengelolaan Perusahaan*, Jakarta: Refika, Hlm. 101.

¹² Munir Fuadi, 2005, *Perlindungan Pemegang Saham Minoritas*, Bandung: Utomo, Hlm. 173.

(2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas). Kedua, penggunaan hak dissenting opinion, yakni hak untuk berbeda pendapat termasuk untuk tidak menyetujui tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan oleh direksi yang berdampak substansial bagi tercapainya tujuan perusahaan. Dampak dari dissenting opinion pemegang saham minoritas dapat mempergunakan hak appraisalnya (*appraisal right*) atau right of dissent yang merupakan hak untuk keluar dari perusahaan dengan kewajiban dari pihak perusahaan atau pemegang saham lain untuk membeli saham yang keluar tersebut dengan saham yang dinilai (*appraise*) pada harga yang pantas (Pasal 55 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas). Ketiga, prinsip *piercing the corporate veil*, penerapan prinsip ini mempunyai misi utama untuk mencapai “keadilan” khususnya bagi pihak pemegang saham minoritas dan pihak ketiga yang mempunyai hubungan tertentu dengan pihak perusahaan.¹³ Prinsip ini secara hukum dapat diberlakukan antara lain jika terjadi hal-hal sebagai berikut : 1) terjadinya penipuan, 2) didapatkan suatu ketidakadilan, 3) terjadinya penindasan, 4) dominasi pemegang saham yang berlebihan, 5) perusahaan merupakan alter ego dari pemegang saham mayoritas. Keempat, prinsip mayoritas super (*super majority*), yakni dengan penerapan suara rapat umum pemegang saham yang baru dinyatakan sah dan dapat mengambil keputusan manakala presentase pemegang saham dengan suara yang sah hadir dan menyetujui minimal presentase tertentu suatu yang menyetujui diatas ½ tambah satu suara. Kelima, kontrak antar pemegang saham, dapat dibuat dalam bentuk-bentuk 1) *voting agreement*, 2) *voting trust*, 3) kontrak antar pemegang saham lainnya. Keenam, Prinsip musyawarah untuk mufakat dan penyelesaian sengketa diluar Pengadilan, pada prinsipnya semua putusan rapat umum pemegang saham disepakati diambil secara musyawarah, dalam arti satu pemegang saham sama lainnya harus saling melihat kepentingannya sehingga putusan yang diambil dapat mengakomodasi kepentingan semua pemegang saham tanpa melihat saham mayoritas maupun minoritas (Pasal 74 (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas) dengan harapan prinsip *majority rule minority protection*.

Dalam pendekatan agama dan etika itu sudah jelas mengenai eksistensi bisnis. Sebagai suatu *system*, hukum bisnis mengatur pihak-pihak yang terlibat dalam aktifitas bisnis. Berbagai unsur yang menentukan diantaranya adalah transaksi, kesepakatan, penggunaan modal, pengaruh relasional, kualitas dan kuantitas barang sebagai obyek transaksi, lokasi,

¹³ *Ibid.* Hlm. 197.

media transaksi, jangka waktu dalam bertransaksi, keuntungan, ketenagakerjaan dan aspek lain yang menentukan keberhasilan atau gagalnya suatu bisnis.

Harahap¹⁴ menjelaskan arah dan pentingnya perusahaan memperhatikan nilai-nilai social yang ada dalam masyarakat, keberlangsung hubungan antara sesama masyarakat dan keberuntungan hasil (keuntungan) tidak hanya hadir untuk sekelompok orang saja tetapi merupakan representasi kepedulian terhadap lingkungan yang ada.

KESIMPULAN

Dari pembahasan yang dilakukan oleh peneliti, diperoleh kesimpulan. Pertama, Konsep dasar perlindungan hukum bagi pemegang saham minoritas sebenarnya dapat dimulai dari sifat dasar terbentuknya Perseroan Terbatas yang didasarkan adanya perjanjian dan didalam perjanjian tentunya prinsip *equality protection* diantara para pihak harus dijunjung tinggi. Disadari atau tidak, pemahaman mengenai konsep satu saham satu suara dan aturan mayoritas (*one share, one vote dan majority rule*) memang salah satu hal yang membangun stigma bagi pemegang saham berfikir terdapat pembagian kelas (*disparitas*) dalam saham.

Walaupun ketika pemahaman dikembalikan kepada konsep pembentukan PT yang didasarkan atas perjanjian maka segala sesuatu harus dilakukan secara seimbang dan sudah harusnya pihak termasuk diantaranya pemegang saham minoritas dan ini sesuai dengan prinsip kekuasaan mayoritas dengan Perlindungan Minoritas (*Majority rule minority protection*)". Salah satu wujudnya adalah diterapkannya pengelolaan PT yang memenuhi prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) untuk mewujudkan elemen *fairness* (keadilan), *transparency* (transparan), *accountability* (akuntabilitas) dan *responsibility* (pertanggungjawaban). Sehingga kepentingan semua pihak terpenuhi. Kedua, wujud kongkret perlindungan hukum bagi pemegang saham minoritas yang berkeadilan terlihat pada hak yang diberikan oleh ketentuan perundangan berupa : 1) Prinsip *equal protection*, 2) Penggunaan hak dissenting opinion yang berdampak pemegang saham minoritas dapat mempergunakan hak appraisalnya (*appraisal right*) atau *right of dissent*, 3) prinsip *piercing the corporate veil*, penerapan prinsip ini mempunyai misi utama untuk mencapai "keadilan" 4) prinsip mayoritas super (*super majority*), 5) kontrak antar pemegang saham, dapat dibuat dalam bentuk 1) *voting agreement*, 2) *voting trust*, 3) kontrak antar pemegang saham lainnya. 6) Prinsip musyawarah untuk mufakat dan penyelesaian sengketa diluar Pengadilan.

¹⁴ Mirin Primudyastutie, Sulasiyah Amini, Dwi Ari Kurniawati, 2017, *Hukum Bisnis Progresif*, Jakarta: Nirmana Media, Hlm. 52.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- B. Arief Sidharta, 2000, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian Tentang Pondasi Keahlian Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Bandung, Mandar Maju.
- Bonfasius Aji Kuswiratmo, 2016, *Keuntungan Dan Resiko Menjadi Direktur, Komisaris Dan Pemegang Saham*, Jakarta: Visimedia Pustaka.
- Hatta, S. G. M.. ____, *Beli sewa sebagai perjanjian tak bernama: pandangan masyarakat dan sikap Mahkamah Agung*, ____, Alumni.
- Jimly Assidhiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Mirin Primudyastutie, Sulasiyah Amini, Dwi Ari Kurniawati, 2017, *Hukum Bisnis Progresif*, Jakarta: Nirmana Media.
- Misahardi Wilamarta, 2005, *Hak Pemegang Saham Minoritas dalam rangka Good Corporate Governane*, Jakarta: Program Pasca Sarhana Fakultas Hukum UI.
- Munir Fuadi, 2005, *Perlindungan Pemegang Saham Minoritas*, Bandung: Utomo.
-, 2001, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Notonagoro, 1974, *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Jakarta: Pancuran Tujuh.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu.
- Satjipto Rahardjo, 1983, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Sutan Remy Sjahdeini, 2005, Pengantar dalam buku Misahardi Wilamarta, *Hak Pemegang Saham Minoritas Dalam Rangka Good Corporate Governance*, Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Undang-undang

- Kitab Undang-undang Hukum Perdata (*Burgelijk Wetboek*)
- Undang-undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- Undang-undang No. 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Jurnal

- Saputera, J. A. 2015, Hukum Kontrak Dagang Internasional dalam Hukum Bisnis di Indonesia. *Jurnal Ius Constitutum*, Vol. 1, No. 2.
- Sibuea, H. P. 2016, Landasan/Dasar Dan Arah Pengembangan Pengajaran Hukum Dan Ilmu Hukum Dalam Perspektif Cita-Hukum (*Rechtsidee*) Pancasila. *Jurnal Filsafat Hukum*, Vol. 1, No. 1.
- Suhardiman, C., 2015. Refleksi Penerapan Penjelasan Pasal 2 Ayat (1) UndangUndang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dalam Perjanjian Kredit Sindikasi. *Jurnal Filsafat Hukum*. Vol. ____, No. ____.

PERKEMBANGAN JENIS DAN TATA URUTAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Irsyaf Marsal

Universitas Ibnu Chaldun
Jalan Pemuda I Kavling 97 Jakarta, 13220,
Telepon 4722059, 4702564, Fax 4702563
Email : irsyafmarsaluic@gmail.com

ABSTRAK

Indonesia telah menerbitkan beberapa peraturan berbeda yang ditujukan untuk menata ulang tata urutan peraturan perundang-undangan. Ikhtiar ini jelas sampai dengan sekarang masih memunculkan banyak persoalan. Hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan sejak kemerdekaan hingga saat ini telah mengalami 8 (delapan) kali perubahan pengaturan yaitu KRIS 1949, UUDS 1950, Surat Presiden No. 3639/HK/59, Tap MPRS No.XX/1966, Tap MPR No.III/2000, UU No.10 Tahun 2004, UU No.12 Tahun 2011 dan UU no.15 Tahun 2019. Perubahan terhadap UU No.12 Tahun 2011 masih memiliki masalah terutama mengenai materi, kewenangan Kementerian /Lembaga dalam pembuatan peraturan perundang-undangan tidak ada pembedaan dengan peraturan internal lembaga yang berakibat tumpang tindihnya perundang-undangan. Untuk itulah diperlukan penyempurnaan yang menyeluruh terhadap peraturan perundangan-undangan sehingga tidak akan menimbulkan permasalahan hukum. Pendekatan yang digunakan untuk menelaah adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis dan pendekatan perbandingan. Satu rekomendasi yang muncul adalah agar digunakan pendekatan pengelompokan peraturan berdasarkan posisi atau kedudukan dan hirarki dari lembaga pembuat aturan.

Kata Kunci: Jenis, Tata Urutan, Perundang-Undangan.

PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 secara tegas menyatakan: "Negara Indonesia adalah negara hukum." Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk mewujudkan kebenaran dan keadilan, dimana di dalamnya tidak ada kekuasaan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan. Jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan dalam perkembangannya sangat ditentukan oleh rezim yang berkuasa. Pada masa orde lama telah 3 kali perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan. Memasuki masa orde baru ditetapkan Tap MPRS No.XX/1966 sehingga semua produk orde lama dicabut dalam rangka pemurnian UUD 1945. Selanjutnya pada masa reformasi dikeluarkan Tap MPR No.III/2000 yang di kemudian diganti oleh UU No.10 tahun 2004 dan digantikan lagi dengan UUNo.12 tahun 2011 yang juga diadakan perubahan dengan keluarnya UU No.15 Tahun 2019.

Pada dasarnya terdapat 3 (tiga) prinsip yang harus dilaksanakan dalam suatu negara hukum, yaitu:¹ supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di depan hukum (*equality*

¹ *The Rule of Law* adalah satu konsep yang dikemukakan oleh seorang AV Dicey pada tahun 1885 yang ditulis dalam sebuah buku berjudul *Introduction To The Study Of The Law Of Constitution*. Lebih jauh lihat

before the law) dan penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Dalam pelaksanaannya ketiga hal tersebut dijabarkan dalam bentuk:² (1) jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM); (2) kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; dan (3) legalitas hukum dalam segala bentuknya (setiap tindakan negara/pemerintah dan masyarakat harus berdasar atas dan melalui hukum).

Mendasarkan hal tersebut, salah satu sarana untuk mewujudkan kepastian hukum adalah adanya peraturan perundang-undangan. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan peraturan perundang-undangan.³ Keberadaan peraturan perundang-undangan menjadi penting dalam asas legalitas antara lain karena dalam peraturan perundang-undangan dikenal adanya asas yang melingkupinya, adanya kelembagaan pembentuk dan pengujinya, serta dikenal adanya hierarki .

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus dipersepsikan sebagai salah satu upaya pembaharuan hukum agar mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang. Dengan demikian diharapkan akan tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditunjukkan ke arah peningkatan terwujudnya kesatuan bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana menunjang kemajuan dan reformasi yang menyeluruh.

Implementasi dan penegakan peraturan perundang-undangan seringkali tidak berjalan secara efektif dan efisien. Dengan kata lain "daya guna" peraturan perundang-undangan tidak maksimal untuk mengatur atau menyelesaikan permasalahan yang ada. Namun demikian peraturan perundang-undang belum sepenuhnya mampu memecahkan permasalahan; (1) aspek substansi, meliputi: materiil/substansi yang terkait dengan dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan; masih adanya keinginan dalam membentuk peraturan yang tak sejalan dengan kebutuhan; adanya disharmoni substansi antara peraturan yang satu dengan yang lain, serta perkembangan ilmu pengetahuan dan

A.V. Dicey, 2008, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi Terjemahan dari Introduction to the Study of the Constitution*, Bandung: Nusamedia, Hlm. ____.

² Jimly Asshidiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, Hlm. 55

³ Lihat Pasal 1 angka 2, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

masyarakat yang seringkali terlalu cepat berubah. (2), Aspek formil/proses pembentukan peraturan perundangundangan yang meliputi proses pra legislasi (kualitas penelitian/ pengkajian, naskah akademik, penentuan prioritas Prolegnas, pelaksanaan rapat antar-kementerian dan harmonisasi), legislasi (mekanisme pembahasan di DPR) dan pasca legislasi (diseminasi/ sosialisasi). (3), Aspek kelembagaan baik yang terkait dengan kelembagaan pembentuk undang-undang dan ego sektoral lembaga.⁴

Melihat pada latar belakang di atas, maka permasalahan yang dibahas pada penelitian ini adalah mengenai hierarki dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia dan apa saja yang diatur dalam ketentuan-ketentuan tersebut dan permasalahan Undang-undang No. 15 tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-undang No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian hukum normatif (doktriner) atau penelitian hukum kepustakaan, karena yang dilakukan adalah meneliti bahan hukum pustaka atau data sekunder belaka untuk mengetahui dan mengkaji perihal hierarki peraturan perundang-undangan.⁵ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ada tiga jenis yaitu: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Dipergunakan lebih dari satu pendekatan dalam penelitian ini adalah untuk saling melengkapi antara satu pendekatan dengan pendekatan lainnya.

Sumber data dalam tulisan ini bersumber dari data sekunder yakni data yang diperoleh dari data-data, buku dan menggunakan bahan hukum primer yakni dari peraturan perundang-undangan; Sedangkan bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer,⁶ merupakan data yang diperoleh dari hasil studi dokumen-dokumen, *literature* maupun sumber bacaan lainnya yang dipandang relevan dengan penulisan.

PEMBAHASAN

Perkembangan ketentuan/peraturan mengenai hirarkhi atau tata urutan peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia hingga saat ini telah mengalami perubahan-perubahan mengikuti perkembangan dan kebutuhan bangsa Indonesia.

⁴ Enny Nurbaningsih, "Arah Pembangunan Hukum Nasional" (disampaikan didepan peserta Diklat Lemhanas Jakarta, selasa 23 Juni 2015).

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif, suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, Hlm. 13-14.

⁶ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hlm. 118-119.

Indonesia sebagai negara hukum (Pasal 1 ayat 3, UUD'45) tentulah harus memiliki peraturan perundang-undangannya. Dalam perkembangannya, aturan perundang-undangan tersebut terdapat beberapa fase. Sejauh ini, perubahan tata urutan perundang-undangan, berkaitan dengan perubahan rezim kepemimpinan. Diantaranya masa kemerdekaan dan orde lama sebelum dekrit 5 Juli 1959 (UU NO.1 Tahun 1950, UU no.2 tahun 1950 dan UUDS tahun 1950 masa orde lama (Surat Presiden Tanggal 20 Agustus 1959), masa transisi orde lama-orde baru (TAP MPRS No. XX/MPRS/1966), masa transisi reformasi (TAP MPR No. III/MPR/2000), masa reformasi (UU No. 10 Tahun 2004, UU No. 12 Tahun 2011, UU No.15 Tahun 2019).

Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS 1949)

Menurut KRIS 1949 perundangan terdiri atas: Undang-undang (Federal), Undang-undang Darurat, Peraturan Pemerintah.

Pada masa KRIS 1948 ini dikeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan-peraturan Pemerintah Pusat. Dalam UU tersebut dikatakan bahwa jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat adalah: Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; Peraturan Pemerintah; dan Peraturan Menteri. Tingkat kekuatan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah menurut urutannya .

Di samping itu dikeluarkan pula Undang-undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan dan Mulai Berlakunya Undang-undang Federal dan Peraturan Pemerintah, Sebagai Undang-undang Federal.

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950)

Pada masa Undang-undang Sementara 1950 perundang-undangan terdiri atas: Undang-undang, Undang-undang Darurat, Peraturan Pemerintah, yang diatur dalam Pasal 89 sampai dengan Pasal 98 UUDS 1950.

Surat Presiden Nomor 3639/Hk/59 Tanggal 26 November 1959

Pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 dalam kurun waktu 5 juli 1959 sampai dengan 1966 atau masa orde lama, Presiden Soekarno dalam suratnya kepada ketua DPR No. 2262/HK/59 Tanggal 20 Agustus 1959 yang selanjutnya dijelaskan dengan surat Presiden No.3639/HK/59 Tanggal 26 November 1959, menyebutkan bentuk-bentuk peraturan negara adalah Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Peraturan Pemerintah,

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu), Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan/keputusan Menteri.⁷

Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Tahun 1966 tentang Memorandum DPR GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan perundangan

Pasal 2 menyebutkan bahwa sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia tersebut pada pasal 1 berlaku bagi pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekwen.⁸

Ketetapan No.XX/MPRS/1966 dalam lampirannya disebutkan DPR GR menyampaikan sumbangan pikiran mengenai pokok-pokok persoalan yang langsung atau tidak langsung menyangkut hidup ketatanegaraan, dengan tujuan utama supaya Republik Indonesia sesungguhnya *de facto* dan *de jure* adalah Negara Hukum yang ditegakkan secara konsekwen dan diatas landasan UUD 1945. Sumbangan pikiran itu meliputi antara lain:

a. Sumber tertib hukum Republik Indonesia

Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum, sumber dari tertib hukum sesuatu negara atau yang biasa sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari rakyat negara yang bersangkutan. Perwujudan sumber dari segala sumber hukum bagi Republik Indonesia itu adalah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Dekrit 5 Juli 1959, Undang-undang Dasar Proklamasi, Surat Perintah 11 Maret 1966

b. Tata urutan peraturan perundang-undangan RI: UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang/Perpu, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya (Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dll).

Pada saat berakhirnya masa pemerintahan Orde lama dan memasuki masa Orde Baru, Presiden Soekarno menyurati Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) untuk perubahan tata urutan peraturan perundang-undangan. Kemudian, dikembangkan oleh DPR-GR dan hasilnya di awal Orde Baru dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No.XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata

⁷ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, Hlm. 212-213.

⁸ Pasal 1: Menerima baik isi Memorandum DPR-GR tertanggal 9 Juni 1966, khusus mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia disingkat TAP MPR No. XX/MPRS/1966.

Dalam lampiran II (pokok Pikiran IIA) TAP MPRS tersebut disebutkan Bentuk dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945: Undang-undang Dasar 1945, Ketetapan MPR., Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan-peraturan pelaksana lainnya (Peraturan Menteri, Instruksi Menteri)

Menurut ASS Tambunan dalam bukunya yang berjudul MPR, Perkembangan dan Pertumbuhannya, Suatu Pengamatan dan Analisis, mengatakan bahwa bentuk/ jenis peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 diilhami oleh tulisan Mohammad Yamin dalam bukunya yang berjudul: Naskah Persiapan Undang-undang Dasar, Mohammad Yamin mengatakan bahwa bentuk-bentuk peraturan Negara adalah sebagai berikut:⁹

- UUD 1945, Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Putusan MPR, Penetapan, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Surat keputusan Presiden, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan dan keputusan penguasa Perang, Peraturan dan keputusan Pemerintah Daerah, Peraturan tata tertib dewan dan peraturan/keputusan dewan, Peraturan dan keputusan Menteri,

Dari hal tersebut di atas, seperti yang disebutkan oleh Mohammad Yamin, menempatkan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR) berada di urutan ketiga setelah UUD 1945 dan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dari inilah awal mulanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimasukkan kedalam peraturan perundang-undangan di Indonesia yang kemudian dicantumkan kedalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966.

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Pengertian Sumber hukum menurut ketetapan MPR ini adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan yang terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis. Pancasila adalah sumber hukum dasar nasional sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin

⁹ Natabaya, 2006, *Sistem Peraturan Perundang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Hlm. 113.

oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.¹⁰

Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan MPR; Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah.¹¹

Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ini, maka Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Dalam Ketetapan MPR No III/MPR/2000 yang menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan menempatkan kedudukan Ketetapan MPR berada di urutan kedua setelah UUD 1945. Ketetapan tersebut merupakan perubahan dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No.XX/MPRS/1966. dikatakan bahwa sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila.

Undang-undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak lagi menempatkan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Memang betul pada Pasal 7 dinyatakan bahwa “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, serta kemudian juga dijelaskan lagi dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (4), tetapi harus dikatakan bahwa status hukum tetaplah tidak jelas.

Adanya ketidakpastian terhadap eksistensi ketetapan MPR. Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut keberadaannya tidak lagi diakui pemerintah dan DPR. Pemerintah dan DPR cenderung mengabaikan ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut baik dalam proses pembentukan undang-undang maupun dalam perumusan kebijakan negara.

¹⁰ Pasal 1 ayat 3 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

¹¹ Pasal 2 C. *Ibid.*

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 telah mengandung kesalahan yang sangat mendasar. Akibat kesalahan ini maka Ketetapan MPR RI No I/MPR/2003 menjadi tidak jelas statusnya. Di masa dulu, pelanggaran terhadap ketetapan MPR bisa mengakibatkan jatuhnya memorandum DPR yang berujung pada impeachment, tetapi pasca amandemen UUD 1945 langkah politik semacam itu tidak bisa lagi digunakan. Sebab, Pasal 7A UUD 1945 menyatakan bahwa impeachment terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya bisa dilakukan apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau melakukan perbuatan tercela, dan atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Padahal ada 11 (sebelas) Ketetapan MPR yang sangat penting dan krusial jika diabaikan, apalagi dilanggar. Disana ada TAP MPRS No XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, TAP MPR No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI, TAP MPR No VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan, TAP MPR No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, TAP MPR No VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, dan TAP-TAP MPR lainnya yang sangat penting dan strategis. Tapi semuanya tidak ada sanksi dan konsekuensi apapun baik secara hukum, politik, maupun manakala dilanggar. Seperti halnya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang tidak jadi dibentuk sehingga pelanggaran HAM seperti Kasus 1965, Tanjung Priok, Lampung, Kasus Orang Hilang, dan sebagainya kehilangan modus dan instrumennya untuk menyelesaikannya. Sebab, modus dan instrument yang sangat bijak seperti yang diamanatkan oleh TAP MPR No V/MPR/2000 diabaikan.

Pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan Ketetapan MPR menjadi tidak jelas. Karena dalam undang-undang ini posisi Ketetapan MPR dikeluarkan dari hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Nasib Ketetapan MPR yang berjumlah 139 buah menjadi tidak jelas status hukumnya. Namun, kondisi ini berakhir setelah DPR dan Pemerintah telah sepakat memasukkan kembali Ketetapan MPR ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Hal ini terungkap dalam Rapat Panitia Khusus revisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Sehingga dari rapat tersebut, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dibahas kembali dalam sidang DPR sehingga direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam undang-undang terbaru

hasil revisi ini Ketetapan MPR(S) kembali dicantumkan dalam tata urutan peraturan perundangan Indonesia.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah (Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah kabupaten/kota, Peraturan Desa/peraturan yang setingkat).¹²

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memuat tentang ketentuan baru, yakni masuknya kembali Ketetapan MPR dalam hirarki dalam peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten.¹³

Dengan berlakunya undang-undang ini maka Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Menurut A. Hamid S. Attamimmi, yang dimaksud peraturan perundang-undangan ialah Setiap peraturan atau ketetapan atau keputusan dalam bentuk tertulis yang dikeluarkan dan ditetapkan oleh alat-alat perlengkapan negara yang berwenang dan mengikat umum.¹⁴ Bentuknya yang tertulis ini yang membedakan peraturan perundangan dengan hukum adat.

Hans Kelsen mengemukakan teorinya tentang jenjang norma hukum/*stufentheorie*, dimana norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan dimana norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar/*groundnorms*.¹⁵

Jadi Peraturan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Apabila terdapat pertentangan antara peraturan

¹² Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹³ Pasal 7 ayat 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan.

¹⁴ Alwi Wahyudi, 2012, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam perspektif Pancasila pasca reformasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Hlm. 301.

¹⁵ *Ibid.*, Hlm. 305

yang lebih rendah terhadap peraturan yang lebih tinggi, maka dapat diajukan uji materi. Adapun kewenangan uji materi dimiliki oleh dua lembaga yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang,¹⁶ sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.¹⁷

Permasalahan Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini menggantikan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Meskipun demikian UU No. 12 Tahun 2011 pada kenyataannya masih memunculkan beberapa permasalahan hukum, antara lain:

- Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, yang memasukkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam urutan kedua setelah UUDNRI Tahun 1945, maka apabila ada UU yang bertentangan dengan Ketetapan MPR atau ada Ketetapan MPR yang bertentangan dengan UUDNRI Tahun 1945, belum diatur mekanisme pengujiannya.
- Pasal 8 Ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 diatur mengenai jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Permasalahannya, kedudukannya lebih tinggi yang mana antara Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara tersebut jika dipersandingkan dengan jenis Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, misalkan sebagai dasar hukum lebih tinggi mana kedudukannya antara Peraturan Bank Indonesia dengan Peraturan Pemerintah. Terkait dengan Peraturan Menteri secara hukum diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (Pasal 8 UU No.12 Tahun 2011). Dalam prakteknya banyak daerah dalam membentuk perda tidak mengacu pada Peraturan Menteri.
- Kedudukan Peraturan daerah Kabupaten/Kota dibawah Peraturan Daerah Provinsi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, sebagai konsekuensinya apakah sebelum dibentuk Perda Kabupaten/Kota harus terlebih dahulu ada Perda Provinsinya.

¹⁶ Lihat Pasal 24 A ayat 1 UUD 1945.

¹⁷ Lihat pasal 24 C ayat 1 UUD 1945.

Undang-undang No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disahkan pada tanggal 2 Oktober 2019. Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku setelah diundangkan pada tanggal 4 Oktober 2019. UU 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 183. Dan Penjelasan Atas Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diundangkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398.

Ada tiga hal penting yang diatur dalam perubahan UU No,12 tahun 2011 ini.

- Pertama, sistem *carry over*/keberlanjutan pembahasan RUU yang tidak rampung/selesai di DPR periode sebelumnya didasarkan pada kesepakatan kedua belah pihak (DPR dan pemerintah, dan atau DPD).¹⁸
- Kedua, ketentuan mengenai pemantauan dan peninjauan terhadap UU. Pengaturan tentang pengaturan dan peninjauan terhadap berlakunya undang-undang di tengah masyarakat diatur dalam Pasal 95A dan 95B. Pemantauan dan peninjauan terhadap UU dilakukan oleh DPR, pemerintah, dan DPD terkait dengan prioritas jangka menengah dan tahunan.
- Ketiga, terkait pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pembentukan peraturan perundang-undangan di internal pemerintah (Badan/Lembaga Legislasi Nasional). “Tugas itu dikoordinasikan oleh menteri yang bertugas di bidang pembentukan peraturan perundangan-undangan (Menkumham). Hal itu diatur Pasal 99A,”

Permasalahan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019

- Materi perubahan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya sebagian kecil saja yang dirubah, salah satunya, ketentuan *carry over* terkait pembahasan RUU yang tidak selesai dalam satu periode pemerintahan bisa dilanjutkan pembahasannya pada periode berikutnya. Seharusnya banyak muatan materi dalam UU Pembentukan

¹⁸ Pasal 71 A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Perundang-Undangan yang perlu diubah misalnya materi muatan dalam Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden tidak jelas dan sulit dibedakan. Satu sisi dua-duanya dibentuk oleh pemerintah, tapi di sisi lain ada yang menilai PP merupakan delegasi dari UU, kenyataannya, materi muatan Perpres dan PP itu tidak ada bedanya.

- Selama ini semua kementerian/lembaga mendapat kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan karena tidak ada perbedaan peraturan perundang-undangan dan peraturan internal lembaga. Jadi, sebenarnya mana yang peraturan perundang-undangan dan mana yang peraturan internal. Akibatnya, saat ini terlalu banyak peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih.
- Peraturan Menteri merupakan peraturan yang paling banyak dikeluarkan dan seringkali tumpah tindih permen antar sesama kementerian. Ini disebabkan lembaga/kementerian tidak ada saling koordinasi dan kontrol antar kementerian. PSHK mencatat sejak Oktober 2014 hingga 2018, ada sekitar 7.621 peraturan menteri (permen). Peraturan menteri terbanyak dihasilkan oleh Kementerian Keuangan. Disusul terbanyak kedua dihasilkan Kementerian Perhubungan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Sementara jumlah peraturan presiden yang dihasilkan selama empat tahun terakhir hanya 765 dan peraturan pemerintah berjumlah 452.¹⁹
- Penyempurnaan UU 12/2011 seharusnya tidak hanya terkait tata urutan dan materi muatan perundang-undangan, tetapi juga termasuk tahapan penyusunan, sampai penataan ulang kelembagaan penyusunan peraturan perundang-undangan

KESIMPULAN

Hirarki dan tata urutan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia antara lain adalah:

- a. Masa Kemerdekaan dan orde lama sebelum dekrit Presiden 5 Juli 1959

Pada masa ini tidak dikenal adanya hirarki peraturan perundang-undangan, dan tidak ada ketentuan yang memerintahkan diaturnya jenis-jenis peraturan perundang-undangan.

- KRIS 1949
- Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan-peraturan Pemerintah Pusat.

¹⁹ https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5dbacc524f0c8/alasan-pshk-uu_pembentukan-peraturan-perlu-direvisi-total/ diakses tanggal 30 Nopember 2020.

- Undang-undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan dan Mulai Berlakunya Undang-undang Federal dan Peraturan Pemerintah, Sebagai Undang-undang Federal.
 - Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950
- b. Masa orde lama setelah dekrit Presiden 5 Juli 1959
- Surat Presiden No.3639/Hk/59 Tanggal 26 November 1959
- Berbagai peraturan yang dikeluarkan oleh Surat Presiden tersebut menimbulkan masalah terutama tata urutan antara Undang-undang dan Penetapan Presiden serta antara Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.
- c. Masa Orde Baru
- Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tahun 1966 tentang Memorandum DPR GR mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan peraturan perundangan
- Ketetapan MPRS ini menunjukkan bahwa telah ada pengaturan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, namun masih dapat dijumpai permasalahan dengan dimasukkan Kepres, Instruksi Menteri dan tidak dimasukkannya Perda sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan.
- d. Masa Reformasi
- Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan
- Perda sudah dimasukkan dalam hirarki perundang-undangan, namun Perda terletak dibawah Kepres sedangkan Keputusan Menteri dihapuskan. Disamping itu materi muatan Perda terlalu luas karena tidak dibedakan antara Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, atau Peraturan Desa.- Undang-undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

 Disejajarkannya Perpu dengan undang-undang, kedudukan Perda diperluas dan diperinci yaitu Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat serta dihilangkannya Ketetapan MPR. Kelemahan dari undang-undang ini adalah keberadaan Peraturan Presiden (Perpres) yang materi muatannya hampir sama dengan Peraturan Pemerintah dan ketidakpastian hukum dengan adanya rumusan Pasal 7 ayat (4) Undang-undang No. 10 tahun 2004.

- Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Ketetapan MPR dimasukkan kembali, namun Undang-undang ini masih mempunyai masalah antara lain Ketetapan MPR tidak dapat dilakukan pengujian,, masih adanya jenis peraturan perundang-undangan lainnya di luar hierarki, kedudukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di bawah Peraturan Daerah Provinsi dan tidak adanya Peraturan Desa

- UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang ini hanya melakukan perubahan 3 hal sebagaimana disebutkan diatas tetapi seharusnya juga tata urutan, materi, penyusunan dan kelembagaan

SARAN

1. Perlu dilakukan pengaturan mengenai mekanisme pengujian terhadap Ketetapan MPR, memasukkan Peraturan Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dan memberikan penjelasan lebih lanjut tentang kedudukan peraturan selain dalam hierarki peraturan perundang-undangan.
2. Pengaturan dan penjelasan tersebut bisa dilakukan dengan cara melakukan revisi atau penyempurnaan menyeluruh terhadap UU No. 15 tahun 2019 Bila perlu dibentuk undang-undang baru menggantikan UU No. 12 Tahun 2011

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2016 *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Alwi Wahyudi, 2012, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam perspektif Pancasila pasca reformasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- A.V. Dicey, 2008, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi (Terjemahan dari Introduction to the Study of the Constitution)*, Bandung: Nusamedia.
- Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI.
- Natabaya, 2006, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006 , *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor Tahun 1950 tentang Peraturan-peraturan Pemerintah Pusat

Undang-undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan dan Mulai Berlakunya Undang-undang Federal dan Peraturan Pemerintah, Sebagai Undang-undang Federal.

Undang-undang Dasar Sementara Tahun 1950

Surat Presiden Nomor 3639/Hk/59 Tanggal 26 November 1959 tentang Bentuk-Bentuk Peraturan Negara

Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tahun 1966 tentang Memorandum DPR GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Jurnal

Enny Nurbaningsih, Arah Pembangunan Hukum Nasional (disampaikan didepan peserta Diklat Lemhanas Jakarta), Selasa 23 Juni 2015.

Internet

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5dbacc524f0c8/alasan-pshk-uu-pembentukan-peraturan-perlu-direvisi-total/> diakses tanggal 30 Nopember 2020

HUKUM SEBAGAI SARANA KEBIJAKAN PUBLIK

Suratman

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen Haryono 193 Malang-Telpon: (0341) 551932-Kode Pos 65144
E-mail: suratmanshnh@gmail.com

ABSTRAK

Hukum dalam perkembangannya tidak hanya dipergunakan untuk mengatur perilaku yang ada dalam masyarakat dan mempertahankan pola-pola kebiasaan yang telah ada, melainkan lebih dari itu, hukum digunakan pula sebagai suatu sarana kebijakan publik. Permasalahan yang menarik untuk dikaji adalah bagaimana hukum berperan sebagai sarana kebijakan publik? Benarkah bahwa kebijakan publik sebagai hasil proses kegiatan politik? Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, dengan pendekatan *conceptual approach*. Sumber bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum sekunder dan tersier. Sementara itu analisisnya dilakukan secara deskriptif kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut: (1) Kebijaksanaan pemerintah (*public policy*) merupakan atau sebagai hasil kegiatan politik haruslah merupakan suatu keputusan (*political decision*) yang senantiasa digunakan demi untuk kepentingan masyarakat (*public interest*). (2) Penggunaan hukum sebagai sarana kebijakan publik, dikarenakan hukum memiliki beberapa kelebihan, yaitu hukum bersifat rasional, integratif, memiliki legitimasi, didukung oleh adanya mekanisme pelaksanaan, dan memiliki sanksi yang tegas.

Kata Kunci: Hukum, Kebijakan Publik.

PENDAHULUAN

Salah satu ciri yang menonjol dari hukum pada masyarakat modern adalah penggunaannya secara sadar oleh masyarakatnya. Disini hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkannya kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya. Inilah yang disebut sebagai pandangan modern tentang hukum, yang menjurus kepada penggunaan hukum sebagai suatu instrumen.

Dikatakan oleh Soerjono Soekanto bahwa didalam proses perubahan-perubahan, hukum dapat berfungsi sebagai sarana untuk mempertahankan stabilitas (sarana dari *social control*) dan atau sebagai sarana untuk mengadakan *social engineering*.¹ Apakah hukum berfungsi sebagai kedua-duanya atau salah satu saja dalam arti tekanannya tergantung pada kondisi masyarakat dimana perubahan-perubahan itu terjadi. Sebagai patokan sementara dapatlah dikemukakan, bahwa sejauh mengenai bidang-bidang kehidupan yang netral, maka hukum dapat berfungsi sebagai sarana untuk mengubah masyarakat. Akan tetapi apabila

¹ Soerjono Soekanto, 1991, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm. 51.

masalahnya menyangkut bidang-bidang kehidupan pribadi, maka hukum lebih berfungsi sebagai sarana dari *social control*. Hal ini dapat dimengerti, olch karena pada bidang-bidang yang netral, tekanan lebih diarahkan pada kepastian, sedangkan keadilan memegang peranan yang lebih utama pada bidang-bidang kehidupan pribadi.

Bagi masyarakat Indonesia, maka secara hipotetis dapatlah dikatakan bahwa bidang-bidang kehidupan yang bersifat pribadi adalah bidang-bidang yang secara langsung berhubungan dengan sendi-sendi masyarakat, artinya asas-asas yang merupakan dasar daripada integrasi masyarakat. Bagi masyarakat Indonesia pada umumnya, maka sendi-sendi tersebut adalah faktor-faktor wilayah tempat kediaman dan hubungan darah baik secara terpisah, maupun dalam wujud kerjasama antara kedua faktor tersebut. Apabila suatu aspek hukum mengatur masalah-masalah yang berkaitan erat dengan sendi-sendi tersebut, maka hukum berfungsi sebagai alat untuk mempertahankan stabilitas.²

Bidang-bidang kehidupan dalam masyarakat lebih memerlukan ketenteraman, hukum merupakan sarana untuk mencapai atau mempertahankan stabilitas. Sebaliknya, hukum dapat dipergunakan sebagai sarana untuk mengubah masyarakat sepanjang hal itu menyangkut bidang-bidang kehidupan yang lebih memerlukan ketertiban. Apabila hukum hendak dipergunakan sebagai suatu sarana untuk mengubah masyarakat didalam suatu proses transisi yang dikehendaki dan direncanakan, maka para pelopor perubahan terlebih dahulu harus dapat menetralsisir kekuatan-kekuatan yang menentang penyelesaian transisi.

Mengutip istilah dalam ilmu teknik, penggunaan hukum secara sadar untuk merubah masyarakat itu disebut sebagai *social engineering* atau lengkapnya *social engineering by law*. Sekalipun orang pada zaman modern sekarang ini mempunyai kesadaran tentang penggunaan hukum untuk menyusun dan merubah masyarakat yang demikian itu, namun masih harus dipertanyakan, “seberapa jauh hukum itu mampu dipakai sebagai instrumen yang demikian itu? Kalau hukum itu memang mampu menimbulkan pengaruh dan efek yang dikehendaki, seberapa jauhkah, seberapa besarkah ?”

Keadaan memang tidak mudah untuk memastikan apakah hukum itu memang telah berhasil untuk menimbulkan perubahan seperti dikehendaki. Pada bagian permulaan dari buku ini sudah dikemukakan, bahwa hubungan antara hukum dengan masalah yang dijadikan sasarannya tidaklah berupa hubungan sebab-akibat seperti pada ilmu-ilmu alam. Oleh karena itu masih ada pendapat yang meragukan, bahwa hukum mampu untuk melakukan perubahan yang diinginkannya. Disarankan, agar orang juga melihat kepada

² *Ibid.*, Hlm. 52.

kemungkinan-kemungkinan lain yang bisa turut menyebabkan timbulnya sesuatu perubahan dalam masyarakat diantaranya adalah ekonomi dan penggunaan teknologi.

Hukum tetap bisa dipakai sebagai instrumen yang dipakai secara sadar untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Hanya dalam menilai proses pencapaian tujuan itu kita tidak boleh berpikir seperti dalam ilmu-ilmu alam. Yang jelas, prosesnya akan berlangsung cukup panjang dan efek yang ditimbulkannya bisa merupakan efek yang sifatnya berantai. Dalam keadaan yang demikian ini, maka hukum bisa digolongkan ke dalam faktor penggerak mula, yaitu yang memberikan dorongan pertama secara sistematis.

Mochtar Kusumaatmadja, berpendapat bahwa konsepsi hukum sebagai “sarana” pembaharuan masyarakat Indonesia lebih luas jangkauan dan ruang lingkupnya. Alasannya oleh karena lebih menonjolnya perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia (walau yurisprudensi memegang peranan pula) dan ditolaknya aplikasi mekanisme dari pada konsepsi tersebut yang digambarkan akan mengakibatkan hasil yang sama daripada penerapan paham legisme yang banyak ditentang di Indonesia. Sifat mekanisme itu nampak dengan digunakannya istilah “*tool*” oleh Roscoe Pound. Itulah sebabnya mengapa Mochtar Kusumaatmadja cenderung menggunakan istilah “*sarana*” dari pada alat.³

Hukum yang digunakan sebagai sarana pembaharuan itu dapat berupa undang-undang atau yurisprudensi atau kombinasi keduanya. Seperti telah dikemukakan dimuka, di Indonesia yang paling menonjol adalah perundang-undangan. Yurisprudensi juga berperan, namun tidak seberapa. Lain halnya di negara-negara yang menganut sistem preseden, sudah barang tentu peranan yurisprudensi akan jauh lebih penting.

Agar supaya dalam pelaksanaan perundang-undangan sebagai suatu kebijakan publik, yang bertujuan untuk pembaharuan itu dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundangan-undangan yang dibentuk itu sesuai dengan hukum yang hidup didalam masyarakat. Jadi mencerminkan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Sebab jika ternyata tidak, akibatnya kebijakan tersebut akan tidak dapat dilaksanakan dan akan mendapat tantangan-tantangan.

Beberapa contoh perundang-undangan yang berfungsi sebagai sarana kebijakan publik/sarana pembaharuan dalam arti merubah sikap mental masyarakat tradisional kearah modern, misalnya: keharusan pembuatan sertifikat tanah dan banyak lagi terutama di bidang

³ Mochtar Kusumaatmadja dalam Lili Rasjidi, 1990, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm. 57.

penanaman modal asing, hukum dagang dan perdata lainnya yang bukan hukum perdata keluarga yang masih dianggap sensitive sifatnya.

Kalau diperhatikan, maka penggunaan hukum untuk melakukan perubahan-perubahan dalam masyarakat berhubungan erat dengan konsep penyelenggaraan kehidupan sosial-ekonomi dalam masyarakat. Peranan hukum yang demikian itu berkaitan erat dengan konsep perkembangan masyarakat yang didasarkan pada perencanaan. Perencanaan membuat pilihan-pilihan yang dilakukan secara sadar tentang jalan yang mana dan cara yang bagaimana yang akan ditempuh oleh masyarakat untuk mencapai tujuan-tujuannya. Apabila pilihan telah ditentukan, maka pilihan inilah yang akan diterjemahkan kedalam kenyataan sosial melalui jalan hukum. Dari paparan uraian diatas, menarik untuk dikaji lebih lanjut adalah bagaimana hukum berperan sebagai sarana kebijakan publik? Benarkah bahwa kebijakan publik sebagai hasil proses kegiatan politik?

Tujuan dari penulisan artikel ini adalah untuk menganalisis bagaimana hukum berperan sebagai sarana kebijakan publik, dan menganalisis bahwa kebijakan publik sebagai hasil proses kegiatan politik.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, dengan pendekatan *conceptual approach*. Sumber bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum sekunder dan tersier.⁴ Sementara itu analisisnya dilakukan secara deskriptif kualitatif.

PEMBAHASAN

Pengertian Kebijakan Publik

Apabila orang bertanya, apakah *public policy* itu, maka pada umumnya dijawab dengan mengemukakan suatu definisi. Definisi adalah suatu pernyataan atau keterangan singkat mengenai apa dari sesuatu, yang dimaksudkan agar orang dapat memperoleh gambaran dan pengertian pokok tentang sesuatu itu. Oleh karena sifatnya pendek, maka suatu definisi pastilah tidak akan lengkap, apalagi sempurna. Suatu definisi selalu mempunyai kekurangan-kekurangan dan kelemahan-kelemahannya, sehingga ada pepatah Belanda yang berbunyi: "*Elke definitie is gevaarlijk*" yang artinya bahwa setiap batasan (*definitie*) itu adalah berbahaya.

Namun demikian, definisi-definisi itu tidak sedikit bantuannya kepada manusia untuk dapat memahami dan mengerti sesuatu. Dari definisi-definisi itulah manusia bergerak lebih

⁴ Suratman dan Philips Dillah, 2015, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta, Hlm. 66.

lanjut, untuk mendalami lebih lanjut dan mengerti lebih luas lagi tentang sesuatu yang akan dipahami dan diketahui.

Dari definisi itulah diperoleh pokok-pokok pengertian, yang seringkali berbeda antara definisi yang dikemukakan seseorang dari seseorang yang lain, haruslah mencari sarinya. Berhubung dengan itu, maka disini akan dikemukakan beberapa definisi yang kiranya dapat memberi penjelasan yang berguna bagi pemahaman dan pengetahuan tentang *public policy*.

Charles O. Jones, didalam buku yang ditulisnya mengemukakan pendapat H. Hugh Heclo sebagai berikut: “*Policy is a course of action intended to accomplish some end*” (terjemahan: Kebijakan adalah suatu arah kegiatan yang tertuju kepada tercapainya beberapa tujuan).⁵

Selanjutnya Heclo mengemukakan bahwa: “*A policy may usefully be considered as a course of action or inaction rather than specific decisions or actions, and such a course has to be perceived and indentified by the analyst in question*” (terjemahan: Suatu kebijaksanaan akan lebih cocok dilihatnya sebagai suatu arah tindakan atau tidak dilakukannya tindakan, daripada sebagai sekedar suatu keputusan atau tindakan belaka).⁶

Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, menurut Jones, juga mempunyai pendapat yang senada, ialah: “*Policy is defined as a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who makes it and those who abide by itu*”. (terjemahan: Kebijakan dapatlah diberi definisi sebagai suatu keputusan yang siap dilaksanakan dengan ciri adanya kemantapan perilaku dan berulangnya tindakan, baik oleh mereka yang membuatnya maupun oleh mereka yang harus mematuhi).⁷

Thomas R. Dye mengatakan: “*Public Policy is whatever governments choose to do or not to do*”. (terjemahan; Kebijakan pemerintah itu adalah apa saja yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).⁸

Definisi Thomas R. Dye itu didasarkan pada kenyataan, bahwa banyak sekali masalah-masalah yang harus diatasinya, banyak sekali keinginan dan kehendak rakyat yang harus dipenuhinya, umpamanya: pertahanan-keamanan lingkungan hidup, kehidupan ekonomi, pendidikan, perumahan, kesehatan, sarana-sarana umum, masalah inflasi dan lain sebagainya.

⁵ Charles O. Jones dalam Soenarko SD, 2005, *Public Policy, Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijakan Pemerintah*, Surabaya: Airlangga University Press, Hlm. 40.

⁶ Heclo dalam Soenarko SD, *Ibid.*

⁷ Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt dalam Soenarko SD, *Ibid.*, Hlm. 41

⁸ Thomas R. Dye dalam Soenarko SD, *Ibid.*, Hlm. 41

James E. Anderson disamping mengemukakan definisi Thomas R. Dye, di dalam bukunya yang berjudul *“Public Policy Making”* mengemukakan pula definisi *public policy* dari Robert Eyestone yang berbunyi: *“Public policy is the relationship of a government unit to its Environment”* (terjemahan; kebijaksanaan Pemerintah adalah hubungan suatu lembaga pemerintah terhadap lingkungannya).⁹

Hal ini merupakan definisi yang sangat luas, yang tentu saja baru memberikan kejelasan yang masih samar-samar dan orang masih perlu banyak mencari-mencari pengertiannya.

Anderson menyampaikan pula definisi yang diberikan oleh Carl J. Friedrich sebagai berikut: *“Public Policy is a proposed course of action of a person, group, or government within a given Environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose”* (terjemahan: Kebijaksanaan pemerintah adalah suatu arah tindakan yang diusulkan pada seseorang, golongan, atau pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan-halangan dan kesempatan-kesempatannya, yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut di dalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak serta suatu tujuan tertentu).¹⁰

Berdasarkan definisi beserta keterangan yang dikemukakan oleh Carl J. Frederich itu, maka James E Anderson menyimpulkan suatu konsep *public policy* bahwa: *“Public policy is a purposive course of action, followed by an actor or a set of actors in dealing with a problem or matter of concern”*. (terjemahan: Kebijaksanaan pemerintah adalah suatu arah tindakan yang bertujuan, yang dilaksanakan oleh pelaku atau pelaku kebijaksanaan di dalam mengatasi suatu masalah atau urusan-urusan yang bersangkutan).

Agak berbeda dari definisi-definisi yang dikemukakan diatas, yang “stress”-nya pada pembuat kebijaksanaan, maka Dimock dalam bukunya yang berjudul *Public Administration* mengarahkan perhatian dalam definisinya pada pendapat dan keinginan rakyat. Ia memberikan definisi sebagai berikut: *“Public policy is the reconciliation and crystallization of the views and wants of many people and groups in the body social”*. (terjemahan: Kebijaksanaan pemerintah adalah perpaduan dan kristalisasi daripada pendapat-pendapat dan keinginan-keinginan banyak orang dan golongan-golongan dalam masyarakat).¹¹ Itulah beberapa definisi *public policy* yang “stress”nya berbeda-beda satu dan yang lain.

⁹ James E. Anderson dalam Soenarko SD, *Loc. cit.*

¹⁰ Carl J. Friedrich dalam Soenarko SD, *Ibid.* Hlm. 42.

¹¹ Dimock dalam Soenarko SD, *Loc. cit.*

Berdasarkan definisi-definisi itu didapatkan pengetahuan pokok yang dapat dikembangkan lebih lanjut, sehingga mempunyai pengetahuan yang lebih cukup tentang *public policy* itu. Dengan definisi-definisi yang dikemukakan oleh ilmuwan-ilmuwan tersebut di atas, dapat ditangkap makna dan hakekat *public policy* atau kebijaksanaan pemerintah itu, ialah merupakan suatu keputusan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintah yang berwenang, untuk kepentingan rakyat (*public interest*). Kepentingan rakyat ini merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan dan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan (*demands*) dari rakyat. Di Indonesia pada tingkat nasional "*demands*" ini disebut kepentingan nasional (*national interest*) sebagaimana halnya tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang meliputi memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Kebijakan Publik Sebagai Hasil Proses Kegiatan Politik

Kegiatan untuk mencapai sesuatu tujuan haruslah mempertimbangan efisiensi. Keinginan-keinginan, kehendak-kehendak ataupun tujuan-tujuan yang ditetapkan dalam bentuknya yang bermacam-macam, harus dicapai dengan kegiatan-kegiatan administrasi secara efisien didalam pemerintahan, itulah yang dimaksudkan dengan *public policy*, atau kebijaksanaan pemerintah. Jadi *public policy* itu merupakan hasil dari kegiatan politik, sedang untuk terealisirnya *public policy* tersebut diperlukanlah kegiatan administrasi, dalam hal ini administrasi negara.

Herbert A. Simon menegaskan perbedaan antara politik dan administrasi itu dengan mengemukakan bahwa: "*Politics has to do with policies or expressions of the state will, administration has to do with the execution of these policies*".¹² Dengan demikian maka jelaslah bahwa dengan "*politics*" sebagai suatu *activity* berlandaskan "*political science*" dan ilmu pengetahuan lainnya dicetuskanlah *public policy*. Dengan mewujudkan *public policy* itulah orang bergerak didalam "*administration*" sebagai suatu *activity*. Wujud pelaksanaan administrasi sebagai suatu kehidupan itu dilihat *administration* sebagai proses.

Oleh karena didalam melaksanakan suatu *public policy*, yaitu mencapai tujuan yang dlitetapkan itu tidaklah selalu lancar, yaitu banyak halangan dan rintangan serta "*issue*" yang timbul, maka pelaksanaannya (*implementation*), yaitu yang disebut dengan kegiatan administrasi, akan juga menghadapi hal-hal atau masalah-masalah yang perlu diatasi. Dengan adanya keharusan dan perlunya mengatasi semua masalah yang timbul itu, maka

¹² Herbert A. Simon dalam Soenarko SD, *Ibid.* Hlm. 5.

diperlukanlah kegiatan-kegiatan politik. Dengan adanya kegiatan politik itu maka timbullah pula kemudian “*public policy-public policy*” baru didalam administrasi sebagai proses tersebut. Dengan demikian maka jelaskan bahwa *public policy* yang banyak didapati atau dijumpai itu berada didalam administrasi sebagai proses.

Proses *public administration* itu merupakan suatu rangkaian kegiatan-kegiatan dengan segala macam keputusan-keputusan dan ketentuan-ketentuan serta ugeran-ugeran didalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Hal itu berarti bahwa didalam mencapai tujuan itu, yaitu dalam pelaksanaan suatu *public policy*, akan banyak sekali mengambil keputusan-keputusan (*public policies*) untuk mengatasi masalah-masalah (*issues*) yang timbul, sehingga tercapainya tujuan tersebut.

Leonard D. White mengemukakan pula dalam bukunya yang berjudul “*Introduction to the study of Administration*”, sebagai berikut: “*A system of public administration is the composite of all the laws, regulations, practices, relationships, codes, and customs that prevail at any time in any jurisdiction for the fulfillment or execution of Public Policy*”. (terjemahan: Suatu sistem administrasi negara adalah merupakan gabungan dari semua ketentuan-ketentuan hukum, peraturan-peraturan, praktik-praktik, hubungan-hubungan, aturan-aturan kepatutan dan kebiasaan-kebiasaan yang timbul sewaktu-waktu dalam setiap lingkungan kekuasaan guna menyelenggarakan atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah).¹³

Dari pernyataan itu jelas sekali bahwa administrasi tidak akan lepas dari politik. Disamping itu pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah atau *public policy* itu nyata lebih rumit dengan adanya kaitan dengan macam-macam ujud keputusan-keputusan politik yang harus dihadapi dan diperhatikannya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Nampaklah bahwa kegiatan administrasi adalah lebih sulit dan lebih sukar dari kegiatan-kegiatan politik. Apabila kegiatan politik menimbulkan suatu *policy* yang baik, maka tercapainya *public policy* itu akan mendapat persetujuan, dukungan dan kepercayaan rakyat, yang berarti akan memudahkan dan melancarkan pelaksanaannya. Sebaliknya apabila *public policy* itu kurang baik, maka akan sulitlah pelaksanaannya, dan makin sulit pula kegiatan administrasi yang harus dilakukan untuk mencapai tujuannya. Dapatlah dimengerti bahwa menetapkan suatu tujuan atau membuat suatu kerangka organisasi itu tidak begitu sulit dibandingkan dengan melaksanakannya sehingga tercapai tujuannya.

¹³ Leonard D. White dalam Soenarko SD, *Ibid.* Hlm. 7.

Woodrow Wilson mengatakan dalam bukunya, yaitu yang berbunyi: “*It is to be harder to run a constitution than to frame one*”. (terjemahan: Adalah lebih berat dan lebih sukar untuk melaksanakan suatu konstitusi dibanding dengan menetapkannya).¹⁴

Berarti bahwa melaksanakan suatu organisasi atau keputusan-keputusan itu jauh lebih sulit daripada membentuk organisasi itu. Didalam ilmu pengetahuan administrasi, maka untuk bisa mencapai tujuan dengan seefisien mungkin itu adalah merupakan hal yang pokok. Jadi bagaimana menemukan suatu cara atau sarana atau jalan untuk pemerintahan sehingga dapat secara baik dan efisien serta sukses melaksanakan kegiatan mencapai tujuan itulah yang menjadi pokok pembicaraan di dalam ilmu pengetahuan administrasi itu. Berhubung dengan itu maka dalam mempelajari ilmu administrasi, kegiatan administrasi atau rangkaian kegiatan dalam praktiknya sebagai “*phenomenon*”, itu merupakan sumbangan yang berharga bagi perkembangan ilmu administrasi.

Diketahui memang kegiatan politik itu bisa bermacam-macam bentuk, yaitu semua kegiatan yang ada sangkut-pautnya dengan kekuasaan. Di antara macam-macam bentuk itu kegiatan yang penting dan yang utama adalah kegiatan pengambilan keputusan (*decision making*). Diketahui bahwa siapapun yang dapat mengambil keputusan tentu ada kekuasaan pada dirinya untuk melakukan itu. Kegiatan politik ini, yang merupakan pengambilan keputusan, akan menghasilkan suatu keputusan (*decision*). Kebijakan pemerintah (*public policy*) sebagai suatu keputusan (*political decision*) senantiasa harus demi kepentingan masyarakat (*public interest*)

Diketahui bahwa masing-masing negara itu mempunyai rumusan kepentingan rakyat (*public interest*) bagi bangsa dan negaranya masing-masing, yang biasanya disebut dengan kepentingan nasional. *National interest* di Indonesia, kepentingan nasional itu bisa dilihat didalam Pembukaan UUD 1945. Tiga unsur dari kepentingan nasional ini adalah:

- 1) Memajukan kesejahteraan umum
- 2) Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
- 3) Ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Kepentingan nasional harus terselenggara dalam kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Kepentingan nasional ini haruslah mewarnai setiap *public policy* di Indonesia, artinya bahwa suatu *public policy* dikatakan baik, apabila sesuai dengan unsur-unsur kepentingan nasional itu. Yang dikatakan tidak baik, apabila suatu *public policy* tidak sesuai atau berlawanan pula dengan unsur-unsur kepentingan nasional itu.

¹⁴ Woodrow Wilson dalam Soenarko SD, *Ibid.* Hlm. 8.

Berhubung dengan itu, maka setiap pejabat pemerintah, yaitu orang-orang yang mempunyai kedudukan resmi dalam organisasi politik yang disebut negara ini, baik pejabat rendah maupun pejabat tinggi negara, sedetik pun tidak boleh alpa untuk mengingat kepentingan masyarakat (*public interest*), terutama di dalam mengambil keputusan, baik lisan ataupun dengan tulisan, yang disebut sebagai *public policy* atau kebijaksanaan pemerintah itu.¹⁵

Hukum Sebagai Sarana Kebijakan Publik

Hukum dalam perkembangannya tidak hanya dipergunakan untuk mengatur perilaku yang ada dalam masyarakat dan mempertahankan pola-pola kebiasaan yang telah ada, melainkan lebih dari itu, hukum digunakan pula sebagai suatu sarana. Untuk melaksanakan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditentukan sehingga dapat terwujud didalam masyarakat diperlukan adanya beberapa sarana. Salah satu sarana yang cukup memadai adalah hukum dengan berbagai bentuk peraturan perundang-undangannya yang ada.

Hukum adalah norma yang mengarahkan masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu dengan tidak mengabaikan dunia kenyataan. Oleh karena itu, hukum terutama dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Pemberlakuan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan ini karena secara teknis hukum dapat memberikan atau melakukan hal-hal sebagai berikut:¹⁶

1. Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas didalam kehidupan masyarakat;
2. Hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan sanksi;
3. Hukum sering dipakai oleh pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik;
4. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.

Pembangunan menghendaki agar masyarakat bertindak menurut cara-cara yang baru. Kehadiran hukum dalam masyarakat yang sedang membangun merupakan proses yang harus ditempuh oleh masyarakat untuk menjadikan sebagai sarana yang bisa menjalankan perannya dengan lebih efektif. Oleh karena itu, perubahan-perubahan besar yang terjadi didalam hukum maupun didalam masyarakat diharapkan terjadi sebagai konsekuensi logis dari pembangunan.¹⁷

¹⁵ H. Soenarko SD, *Ibid.* Hlm. 28.

¹⁶ Esmi Warasih Pujirahayu, 1991, *Implementasi Kebijakan Pemerintahan Melalui Peraturan Perundang-Undangan Dalam Perspektif Sosiologis*, Surabaya: Disertasi, Universitas Airlangga, Hlm. 54.

¹⁷ Robert B. Seidman, 1994, "Law and Development" dalam Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm. 77.

Apabila pembangunan kita lihat sebagai proses berlangsungnya perubahan-perubahan, dan hukum dijadikan sebagai sarana yang dapat digunakan untuk mengadakan perubahan dalam masyarakat, maka semakin penting peran hukum sebagai sarana untuk mewujudkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Hukum merupakan serangkaian alat untuk merealisasi kebijaksanaan pemerintah. Robert B. Seidman menyatakan bahwa pembuat kebijaksanaan hanya mempunyai satu alat yang dapat ia pakai untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran, ialah peraturan-peraturan yang ia buat, hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah dan sebagai peraturan perundang-undangan telah membuktikan bahwa ia merupakan salah satu alat untuk melaksanakan kebijaksanaan. Dalam kaitan ini, Hans Kelsen mengajarkan bahwa peraturan-peraturan yang diundangkan oleh kekuasaan perundang-undangan didalam suatu negara modern mempunyai aspek ganda, yaitu: (1) bahwa peraturan hukum itu tertuju kepada warga negara dan mengarahkannya agar berbuat menurut cara-cara tertentu, (2) bahwa peraturan-peraturan itu sekaligus juga ditujukan kepada para hakim agar menerapkan sanksi, manakala ada warga negara melanggar peraturan itu.¹⁸

Dalam rangka menata masyarakat maupun mengarahkan masyarakat sesuai dengan tujuan yang dikehendaki, maka penggunaan hukum sebagai instrumen kebijaksanaan mempunyai arti yang penting, seperti yang dikatakan oleh Dror: "*Consideration of the whole relevant legal system is an essential requisite for effective and efficient use of law as an instrument of directed social change ... the legal system being a sub system of society, consideration of legal policy instruments in abstraction from other social policy instruments is misleading*".¹⁹

Penggunaan hukum sebagai sarana ini dikarenakan hukum memiliki beberapa kelebihan, yaitu hukum bersifat rasional, integratif, memiliki legitimasi, didukung oleh adanya mekanisme pelaksanaan, dan memiliki sanksi.²⁰

Berkenaanm dengan pembicaraan tentang hukum sebagai sarana kebijaksanaan publik, muncul permasalahan bahwa hukum yang diharapkan dapat berperan dalam pembangunan itu masih harus dibangun, masih harus diperbarui. Dalam kaitan ini, Prof. Peters melihat adanya gejala-gejala yang satu sama lain saling berkaitan, yaitu keabsahan

¹⁸ Hans Kelsen, Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm.

¹⁹ Dror, dalam Bambang Sunggono, *Ibid*.

²⁰ Stevan Vago, 1981, *Law and Society*, New Jersey; Prentice Hall Inc., Engelwood Cliffs. Hlm. 271.

hukum yang cenderung goyah, efektivitas hukum yang melemah, dan bobot hukum yang merosot.²¹

Masalah keabsahan hukum muncul dalam dua relasi, yaitu:²²

1. Dalam hubungannya dengan pemerintah dan pendukungnya dimana pemerintah harus menampilkan citra tertentu dalam bentuk perundang-undangan dan ketetapan-ketetapan yang merumuskan kebijaksanaan untuk memikat kelompok-kelompok pendukung tersebut;
2. Menyangkut tantangan terhadap perundang-undangan tersebut diatas oleh kelompok-kelompok lawan politik dan organisasi-organisasi masyarakat yang dapat menjadi korban hukum itu. Untuk menghadapi ini terjadi konsesi-konsesi terhadap radikalisasi undang-undang dan cara-cara pengendalian sarana untuk mencapai sasaran kebijaksanaan.

Bertolak dari teori sosial tentang hukum dari Philippe Nonet dan Philip Selznick, Peters menyatakan bahwa kunci utama pembentukan hukum yang mengarah pada perubahan sosial terletak dari implementasi hukum itu. Disini, perlu dibedakan antara tujuan sosial hukum serta dimensi-dimensi tata hukum, dan pada pihak lain kebutuhan akan suatu kerangka bagi alternatif penataan hukum.

Nonet dan Selznick menengahkan suatu teori mengenai tiga keadaan dasar hukum dalam masyarakat, yaitu:²³

1. Hukum represif, yaitu hukum yang merupakan alat kekuasaan represif;
2. Hukum otonom, yaitu hukum sebagai suatu pranata yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritasnya sendiri; dan
3. Hukum responsif, yaitu hukum yang merupakan sarana respons atas kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi-aspirasi masyarakat.

Pada hukum represif, tujuan hukum adalah ketertiban dan dasar keabsahannya adalah pengamanan masyarakat. Aturan-aturannya bersifat terperinci namun kurang mengikat pembuat aturan sehingga seringkali terjadi diskresi. Gagasan hukum represif mengandaikan bahwa setiap tata hukum merupakan “keadilan yang beku” dan mempunyai potensi represif oleh karena terikat pada status quo dan dengan menyelimuti otoritas, hukum membuat kekuasaan lebih efektif.

²¹ AG. Peters, dalam Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut, 1988, *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*, Jakarta; YLBHI. Hlm. 10.

²² *Ibid.*

²³ Philippe Nonet dan Philip Selznick, 1978, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York; Harper and Row Publisher. Hlm. 15.

Berkenaan dengan kekuasaan, bentuk sistematis hukum represif mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:²⁴

1. Pranata-pranata hukum secara langsung disediakan bagi kekuasaan politik, hukum diidentifikasi dengan negara dan tunduk pada kepentingan Negara;
2. Kelestarian kekuasaan adalah tugas dari penegakan hukum;
3. Alat-alat pengendalian khusus seperti polisi menjadi pusat kekuasaan yang bebas;
4. Pelembagaan keadilan kelas;
5. Hukum pidana merupakan pusat perhatian penegak hukum.

Produk-produk hukum maupun pelaksanaannya dirasakan represif oleh masyarakat oleh karena hukum:²⁵

1. Melembagakan *disprivilese* dengan menekankan kewajiban dan tanggung jawab, bukan pada hak-hak yang dimiliki oleh golongan-golongan yang tidak berkuasa;
2. Melembagakan ketergantungan khususnya golongan miskin yang menjadi sasaran bekerjanya lembaga-lembaga atau birokrasi tertentu maupun distigmatisasi oleh klasifikasi-klasifikasi resmi;
3. Mengorganisasi pengamanan sosial atas kelas-kelas berbahaya dengan mengkriminalisasikan perilaku-perilaku tertentu.

Berdasarkan pemikiran di atas, jelaslah bahwa hukum merupakan salah satu alat bagi negara untuk mempertahankan cita-citanya, dan oleh karena negara pada dasarnya merupakan tatanan politik suatu masyarakat, maka cita-cita hukum suatu negara secara ideal merupakan akibat lebih lanjut dari cita-cita politiknya. Negara sebagai suatu tatanan politik pada dasarnya merupakan suatu alat dari orang-orang atau golongan-golongan yang memegang kekuasaan di negara tersebut. Dengan perkataan lain, maka hukum yang berlaku di dalam suatu negara mengandung cita-cita politik dari orang-orang atau golongan-golongan yang berkuasa di dalam negara. Dengan demikian, sifat dan wujud hukum didasari oleh cita-cita atau aturan-aturan yang berpengaruh besar terhadap orang-orang atau golongan-golongan yang berkuasa, dan hukum sebagai salah satu cara untuk mengatur perilaku warga masyarakat, secara ideal selalu di dalam keadaan yang mengalami proses perubahan sesuai dengan pola-pola politik yang menjiwai masyarakat yang bersangkutan.

Nonet dan Selznick, memberikan pandangan bahwa perwujudan-perwujudan hukum represif menampilkan dua gambaran pokok, yaitu:²⁶

²⁴ *Ibid.* Hlm. 33.

²⁵ *Ibid.* Hlm. 44.

²⁶ *Ibid.* Hlm. 51.

1. Keterpaduan yang erat antara hukum dan politik dalam bentuk subordinasi langsung pranata-pranata hukum pada elit yang memerintah dengan menjadi semacam “*instrumentalisme primitif*” yang siap mengkonsolidasikan kekuasaan, menjamin *previlease*, dan memenangkan konformitas
2. Merajalelanya diskresi baik sebagai hasil maupun sebagai cara untuk menjamin bekerjanya peranan hukum sebagai alat di atas.

Pada tipe hukum otonom, tujuan hukum adalah legitimasi yang didasarkan pada kejujuran prosedural. Aturan-aturan mengikat baik bagi penguasa maupun yang dikuasai, dan diskresi dibatasi oleh hukum serta hukum lebih terbebas dari politik. Hukum otonom memiliki ciri-ciri sebagai berikut:²⁷

1. Hukum dipisahkan dari politik dengan pemisahan fungsi-fungsi;
2. Tata hukum mendukung “*model aturan-aturan*”;
3. Prosedur adalah pusat hukum; dan
4. Kepatuhan pada hukum dipahami sebagai kepatuhan yang ketat pada hukum positif.

Sumber transisi dari hukum represif ke hukum otonom adalah kepentingan pemerintah untuk memperoleh legitimasi. Oleh karena itu, strategi pokok legitimasi pada hukum otonom adalah pemisahan hukum dari politik yang mempunyai dua aspek, yaitu:²⁸

1. Politik tunduk pada hukum, oleh karena hukum melembagakan prinsip pembatasan penggunaan kekuasaan;
2. Peradilan menekankan fungsi non politis.

Sedangkan ciri yang berpusat pada aturan pada hukum otonom didasari oleh:²⁹

1. Aturan-aturan adalah sumber daya yang kuat untuk mengabsahkan kekuasaan;
2. Diskresi dipersempit;
3. Menyebarluasnya aturan mengandung kompleksitas dan masalah konsistensi yang memerlukan kemampuan profesional;
4. Orientasi pada aturan-aturan cenderung membatasi tanggung jawab sistem hukum;
5. Walaupun menjinakkan represi, hukum otonom tetap mempunyai gagasan bahwa hukum adalah alat pengendalian sosial.

²⁷ *Ibid.* Hlm. 54.

²⁸ *Ibid.* Hlm. 59.

²⁹ *Ibid.* Hlm. 61-62.

Hukum responsif yang bertujuan agar hukum lebih tanggap terhadap kebutuhan terbuka pada pengaruh dan lebih efektif dalam menangani masalah-masalah sosial, memiliki beberapa ciri, yaitu:³⁰

1. Dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan;
2. Mengendalikan tuntutan pada kepatuhan serta mengurangi kelakuan hokum;
3. Bantuan hukum menampilkan dimensi politik;
4. Terdapatnya perencanaan pranata-pranata hukum secara lebih kompeten.

Pada keadaan terdapatnya hukum responsif, kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembentukan hukum lebih terbuka. Dalam pengertian ini, arena hukum menjadi semacam forum politik, dan partisipasi hukum mengandung dimensi politik, Sementara itu, aspirasi-aspirasi hukum dan aspirasi-aspirasi politik menyatu, oleh karena terjadinya penyatuan antara hukum dengan politik, di mana pemerintah tidak lagi berperan sebagai “aktor politik” tetapi juga sebagai “aktor hukum”. Dengan demikian, maka suatu aksi hukum merupakan wahana bagi kelompok-kelompok atau organisasi-organisasi untuk berperan serta dalam menentukan kebijaksanaan publik.³¹

Berpijak pada konsep Nonet dan Selznick, maka Peters mengajukan gagasan bahwa apabila hukum mempunyai makna normatif, maka harus pula bernilai praktis, artinya harus dikembangkan konsepsi hukum sebagai upaya politik yang akan menjadi dasar hukum responsif.³²

Sejalan dengan pemikiran di atas, Paul dan Dias mengajukan suatu konsep yang mereka sebut sebagai pendekatan alternatif terhadap pembangunan.³³ Melalui konsep tersebut, Paul dan Dias hendak menempatkan kelompok-kelompok kolektif masyarakat, terutama masyarakat lapisan bawah sebagai pemegang peran penting dalam proses pembentukan hukum yang berkaitan dengan kepentingan kepentingan mereka. Konsep ini mensyaratkan perlunya diciptakan kondisi-kondisi tertentu yang dapat memberikan kesempatan bagi pertumbuhan kelompok-kelompok kolektif masyarakat lapisan bawah yang mengorganisasikan kepentingan mereka. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, kesempatan kelompok-kelompok kolektif masyarakat untuk memperoleh akses yang lebih besar ke lembaga peradilan juga harus diberikan, atau dapat pula dengan memberikan kesempatan untuk bertumbuh dan berkembangnya lembaga-lembaga baru, sehingga masyarakat dapat

³⁰ *Ibid.* Hlm. 78.

³¹ *Ibid.* Hlm. 112.

³² AG. Peters, dalam Bambang Sunggono, *Op.cit.* Hlm. 82.

³³ Paul dan Dias, dalam Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1988, *Hukum Politik Indonesia*, Jakarta: YLBHI, Hlm. 44.

mempengaruhi proses pengambilan keputusan atau kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam keadaan yang demikian, maka partisipasi dalam pembentukan hukum dan kesempatan untuk berperan serta dalam menentukan kebijaksanaan publik menjadi lebih terbuka. Dalam kaitannya dengan peran hukum sebagai sarana kebijaksanaan publik dalam alam pembangunan dewasa ini, maka tipe hukum kita sudah harus diubah atau diperbarui dari tipe hukum yang represif ke tipe hukum yang otonom, kalau belum bisa menjadi tipe hukum yang responsif. Oleh karena, dengan mengikuti pandangan Nonet dan Selznick dimuka, dalam suasana pembangunan hukum yang responsif, golongan masyarakat lapisan bawah lebih mampu dan berkesempatan melakukan gerakan emansipasi sosial yang diperlukan untuk mewujudkan keadilan sosial dalam masyarakat Indonesia.

KESIMPULAN

Berdasarkan paparan uraian diatas, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijaksanaan pemerintah (*public policy*) merupakan atau sebagai hasil dari proses kegiatan politik haruslah merupakan suatu keputusan (*political decision*) yang senantiasa digunakan demi untuk kepentingan masyarakat (*public interest*).
2. Penggunaan hukum sebagai sarana kebijakan publik, disebabkan karena hukum memiliki beberapa kelebihan, yaitu hukum bersifat rasional, integratif, memiliki legitimasi, didukung oleh adanya mekanisme pelaksanaan, dan memiliki sanksi yang tegas.

SARAN

Peran hukum sebagai sarana kebijaksanaan publik dalam alam pembangunan dewasa ini sangat penting dan haruslah diperhatikan, sehingga hukum yang diberlakukan sebagai sebuah kebijakan publik nantinya benar-benar dapat dirasakan oleh golongan-golongan dalam masyarakat yang mampu mewujudkan keadilan sosial dalam masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1988, *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan LBHI, Jakarta.
- Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Esmi Warasih Pujirahayu, 1991, *Implementasi Kebijaksanaan Pemerintah Melalui Peraturan Perundang-Undangan Dalam Perpektif Sosiologis*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya.
- H. Soenarko SD, 2005, *Public Policy, Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*, Airlangga University Press, Surabaya.
- Lili Rasjidi, 1990, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung.

Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut, 1988, *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*, YLBHI, Jakarta.

Philippe Nonet dan Philip Selznick, 1978, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper and Row Publisher, New York.

Soerjono Soekanto, 1991, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung.

Stevan Vago, 1981, *Law and Society*, Prentice Hall Inc., Engelwood Cliffs, New Jersey.

Suratman dan Philips Dillah, 2015, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Alfabeta, Bandung, 2015.

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI MASYARAKAT YANG MENOLAK VAKSINASI COVID-19 DITINJAU DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

M. Fahrudin Andriyansyah

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No. 193 Malang, 65144, 0341 551932, Fax: 0341 552249
Email : fahrudin@unisma.ac.id

ABSTRAK

Pelaksanaan vaksinasi covid-19 di Indonesia rencananya dimulai pada akhir bulan desember 2020 dan diarahkan pada daerah-daerah yang memiliki kontribusi besar pada penyebaran covid-19. Vaksinasi juga akan diprioritaskan kepada tenaga kesehatan, aparatur pelayanan publik, TNI/Polri dan seluruh tenaga pendidik. Sayangnya agenda vaksinasi yang sedianya dilaksanakan dalam waktu dekat oleh pemerintah mendapatkan respon negatif dari masyarakat, mereka ragu akan keamanan vaksin-19 dan menolak jika dilakukan vaksinasi covid-19. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Perlindungan hukum bagi masyarakat yang menolak vaksinasi covid-19 ditinjau dari hukum administrasi negara dapat dilakukan melalui upaya preventif dan kuratif. Termasuk juga melalui perlindungan hukum non yudisial dan perlindungan hukum yudisial. Perlindungan hukum non yudisial dilakukan melalui upaya pengawasan, keberatan dan banding administrasi, sedangkan perlindungan hukum non yudisial dilakukan dengan malakukan sengketa ke pengadilan tata usaha negara.

Kata Kunci : Covid-19, Vaksinasi, Perlindungan, Hukum.

PENDAHULUAN

Corona Virus Desease 2019 (covid-19) telah menjadi pandemi di seluruh dunia, termasuk di Indonesia. Covid-19 ditemukan pertama kali di Indonesia pada bulan maret 2020 dan terus menyebar di seluruh wilayah. Sampai tanggal 23 November 2020 warga yang *positive* covid-19 sebesar 502.110 jiwa, sembuh sebesar 422.386 jiwa, dan yang meninggal dunia sebanyak 16.002 jiwa. Setiap hari angka *positive* covid-19 terus bertambah banyak, tercatat dari tanggal 9-22 November bertambah sebanyak kurang lebih 59.952 jiwa.¹

Pemerintah telah mengeluarkan sejumlah kebijakan untuk menanggulangi dan menangani pandemi covid-19. Mulai dari dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPUU) Nomor 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk penanganan pandemi covid-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan, sampai dengan kebijakan penetapan status kedaruratan kesehatan nasioanal. Termasuk kebijakan pembatasan sosial bersekala besar (PSBB) untuk mencegah adanya kerumunan dan mobilisasi warga dalam jumlah banyak di banyak daerah. Pemerintah daerah juga membuat regulasi dengan memberikan pidana denda dan sanksi kepada masyarakat yang tidak patuh terhadap disiplin protocol kesehatan.

¹ Data sebaran, diakses pada tanggal 24 November 2020, <https://covid19.go.id/>.

Upaya penanganan covid-19 oleh pemerintah tidak boleh berhenti hanya pada pemulihan ekonomi dan agenda represif dalam bentuk *law enforcement* atau pemberian pidana maupun sanksi semata bagi pelanggar protocol kesehatan. Harus ada upaya untuk menciptakan vaksin covid-19, mengingat Covid-19 merupakan virus yang hanya dapat dihentikan melalui pemberian vaksin bagi masyarakat agar terbangun *herd immunity* secara meluas dan masif. Namun, pembuatan vaksin bukanlah perkara mudah, butuh serangkaian uji coba agar vaksin yang dihasilkan aman bagi manusia.

Ketika vaksin telah selesai dibuat dan lolos tahap uji klinis maka tahap vaksinasi massal dapat dilakukan. Menurut Organisasi Kesehatan Dunia (WHO), vaksinasi merupakan salah satu cara paling efektif untuk mencegah penyakit. Vaksinasi adalah pemberian vaksin (*antigen*) yang dapat merangsang pembentukan imunitas (*antibody*) sistem imun di dalam tubuh. Vaksinasi sebagai upaya pencegahan primer yang sangat handal, untuk mencegah penyakit yang dapat dicegah dengan vaksinasi.² Vaksin mampu membantu sistem kekebalan tubuh untuk mengenali dan melawan patogen seperti virus atau bakteri, yang membuat tubuh aman dari penyakit yang disebabkan.

Prosedur vaksinasi dimulai dari menyiapkan dan membawa vaksin, mempersiapkan orang yang akan divaksin, teknik penyuntikan yang aman, pencatatan, pembuangan limbah, sampai pada teknik penyimpanan dan penggunaan sisa vaksin dengan benar. Dengan prosedur vaksinasi yang benar diharapkan akan diperoleh kekebalan yang optimal. Namun yang tidak kalah penting dari itu adalah memastikan bahwa vaksin yang akan dipergunakan untuk vaksinasi benar-benar aman untuk manusia.

Dunia internasional saat ini sedang berlomba untuk menciptakan vaksin dan mengujinya. Para ilmuwan sedang mengembang lebih dari 100 vaksin covid-19. Total keseluruhan ada sebanyak 24 vaksin yang sudah memasuki tahap uji klinis fase I, 14 vaksin di uji klinis fase II, 9 vaksin di tahap uji klinis fase III, dan 3 vaksin di tahap persetujuan dini atau terbatas.³ Sejauh ini Indonesia telah melakukan sejumlah riset dan kerjasama dengan perusahaan farmasi cina. Republik Indonesia melalui Biofarma melakukan kesepakatan dengan 3 (tiga) perusahaan farmasi cina yaitu, Sinovac, Sinofarm, dan CanSino. Kerjasama tersebut terkait dengan pengadaan vaksin untuk indonesia mulai dari November 2020 sampai Maret 2021. Termasuk kerjasama khusus dengan Cinovac tentang komitmen Sinovac untuk

² Martira Maddeppugeng, 2018, *Buku Panduan Prosedur Vaksinasi*, Makasar; Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Hlm. 2

³ Ini 7 perusahaan pembuat vaksin virus corona, diakses pada tanggal 24 November 2020, <https://www.halodoc.com/artikel/ini-7-perusahaan-pembuat-vaksin-virus-corona>.

memberikan prioritas kepada biofarma terkait ketersediaan vaksin setelah Maret 2021 hingga akhir tahun 2021. Pemerintah Saat ini Biofarma dan sinovac sedang melakukan uji klinis tahap tiga vaksin Covid-19 di Indonesia.⁴

Pelaksanaan vaksinasi di Indonesia rencananya dimulai pada akhir bulan Desember 2020 dan diarahkan pada daerah-daerah yang memiliki kontribusi besar pada penyebaran covid-19.⁵ Vaksinasi juga akan diprioritaskan kepada tenaga kesehatan, apartur pelayanan publik, TNI/Polri dan seluruh tenaga pendidik.⁶ Sayangnya agenda vaksinasi yang sedianya dilaksanakan dalam waktu dekat oleh pemerintah mendapatkan respon negatif dari masyarakat.

Berdasarkan survey yang telah dilakukan oleh laporCovid-19 ditemukan Hanya 31% responden yang menyatakan siap menerima vaksin Biofarma Sinovac yang saat ini sedang dalam uji klinis fase tiga, dan 69% responden menyatakan ragu bahwa mereka belum siap. Responden ragu-ragu dengan efektivitas vaksin yang diimpor pemerintah, bahkan mereka menolak vaksin impor. Mereka menganggap pemerintah terlalu tergesa-gesa dalam pengembangan vaksin dan dikhawatirkan berdampak pada faktor keamanan dan keselamatan penggunaannya. Survey dilakukan Agustus-September 2020 di 34 Provinsi di Indonesia.⁷

Munculnya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Virus Corona Disease 2019 oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta juga problematik, terutama pada Pasal 30 yang menyebutkan bahwa setiap orang yang dengan sengaja menolak untuk dilakukan pengobatan dan/atau vaksinasi covid-19, dipidana dengan pidana denda paling banyak sebesar Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah). Masyarakat yang melakukan penolakan tentu tidak hanya asal menolak, namun didasarkan pada pengetahuan akan kekhawatiran atas keamanan vaksin covid-19 terhadap manusia. Apalagi masyarakat tidak dapat mengetahui secara langsung proses dan progress uji vaksin yang telah dilakukan oleh pemerintah bersama dengan pembuat vaksin. Termasuk belum adanya jaminan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat jika dikemudian hari ditemukan efek negatif pasca vaksinasi covid-19.

⁴ RI-CINA sepakati kerjasama vaksin, diakses pada tanggal 24 November 2020, <https://www.republika.id/posts/9531/ri-cina-sepakati-kerja-sama-vaksin>

⁵ November telah tiba, apa kabar rencana vaksinasi covid-19 RI?, diakses pada tanggal 24 November 2020, <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20201105093848-37-199414/november-telah-tiba-apa-kabar-rencana-vaksinasi-covid-19-ri>

⁶ Menkes Terawan umumkan siapa prioritas penerima vaksin covid selain tenaga kesehatan, diakses pada tanggal 24 November 2020, <https://health.grid.id/read/352381017/menkes-terawan-umumkan-siapa-saja-prioritas-penerima-vaksin-covid-19-selain-tenaga-kesehatan?page=all>

⁷ Kurang dari separuh masyarakat mau menerima vaksin covid-19, diakses pada tanggal 24 November 2020, <https://laporcovid19.org/2020/09/studi-pemahaman-dan-persepsi-masyarakat-terhadap-obat-vaksin-dan-penanganan-covid-19/>

Penelitian ini akan menjawab bagaimana perlindungan hukum bagi masyarakat yang menolak vaksinasi covid-19 ditinjau dari hukum administrasi negara dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif.

PEMBAHASAN

Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi dalam Rangka penanggulangan pandemi Covid-19. Cakupan pelaksanaan pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi Covid-19 meliputi⁸:

- a. Pengadaan Vaksin COVID-19
- b. Pelaksanaan Vaksinasi Covid-19
- c. Pendanaan Pengadaan Vaksin Covid-19 dan Pelaksanaan Vaksinasi Covid-19; dan
- d. Dukungan dan fasilitas kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah.

Pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19 dilakukan melalui, *Pertama*, Penugasan kepada badan usaha milik negara oleh menteri kesehatan kepada PT. Bio Farma. PT. Bio Farma melaksanakan penugasan dengan bekerjasama dengan badan usaha dan/atau lembaga baik dalam negeri untuk pengadaan vaksin Covid-19 dan menetapkan ketentuan kerjasama pelaksanaan pengadaan Vaksin Covid-19 dengan tetap memperhatikan tujuan, prinsip, dan etika pengadaan. *Kedua*, Penunjukan langsung badan usaha penyedia oleh menteri kesehatan; dan/atau *Ketiga*, Kerjasama dengan lembaga/badan internasional yang melakukan penawaran atau kerjasama penelitian, produksi, dan/atau penyediaan Vaksin Covid-19. Jenis dan jumlah pengadaann vaksin covid-19 melalui kerjasama dengan lembaga/badan internasional ditetapkan oleh Menteri.

Selanjutnya pelaksanaan vaksinasi dilakukan oleh kementerian kesehatan. Dalam menjalankan vaksinasi kementerian kesehatan menetapkan kriteria dan prioritas penerima vaksin, menetapkan prioritas wilayah penerima vaksin, menetapkan jadwal dan tahapan pemberian vaksin, dan standar pelayanan vaksinasi.

Penetapan dalam rangka pengadaan vaksin dan pelaksanaan vaksinasi oleh kementerian kesehatan merupakan tindakan hukum pemerintah yang bersifat sepihak. Dikatakan bersifat sepihak karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum pemerintah itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah, tidak tergantung pada kehendak pihak lain dan tidak diharuskan ada persesuaian kehendak (*wilsovereenstemming*) dengan pihak

⁸ Perpres Nomor 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Covid-19.

lain.⁹ Artinya dalam proses pengadaan vaksin dan pelaksanaan vaksinasi kementerian kesehatan dapat secara langsung membuat keputusan tanpa harus melibatkan masyarakat.

Penetapan jenis dan jumlah vaksin, penetapan kriteria dan prioritas vaksin, penetapan prioritas wilayah penerima vaksin dapat dipahami sebagai suatu keputusan tata usaha negara. Keputusan Tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.¹⁰ Keputusan tata usaha negara dimaknai sebagai penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual, yang dikeluarkan oleh badan dan /atau pejabat tata usaha negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) yang bersifat final dalam arti lebih luas yang berpotensi menimbulkan akibat hukum dan/atau yang berlaku bagi warga masyarakat.¹¹

Keputusan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam pelaksanaan tindakan hukum sepihak dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap masyarakat, terutama di negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan masyarakat, karena itu diperlukan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap tindakan hukum pemerintah. Dengan dimungkinkannya tidak adanya pelibatan masyarakat ini akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat terutama menyangkut sejauhmana pengadaan vaksin dan pelaksanaan vaksin yang aman bagi masyarakat.

Ada beberapa alasan kenapa masyarakat harus mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan pemerintah, yaitu:

1. Dalam berbagai hal masyarakat tergantung pada keputusan-keputusan pemerintah, terutama untuk memperoleh kepastian hukum dan jaminan keamanan.
2. Hubungan antara pemerintah dengan masyarakat tidak berjalan dalam posisi yang sejajar, masyarakat sebagai pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah.

⁹ HR. Ridwan, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hlm. 274

¹⁰ Pasal 1 angka (9) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160.

¹¹ Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292.

3. Tidakan hukum pemerintah yang didasarkan pada kewenangan bebas, akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak masyarakat.

Menurut Sjahrhan Basah, Perlindungan terhadap warga diberikan bilamana sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya, sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.¹² Hukum administrasi negara tidak tertulis atau asas umum pemerintahan yang baik dimaksudkan sebagai *verhoogdechtsbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi masyarakat atas tindakan administrasi negara yang menyimpang.

Perlindungan hukum bagi masyarakat yang merasa dirugikan akibat pengadaan vaksin dan pelaksanaan vaksinasi, keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik memiliki peranan penting sehubungan dengan adanya langkah mundur pembuat undang-undang, yang memberikan kewenangan administrasi negara untuk membuat peraturan perundang-undangan, dan adanya *freies ermessen* pada pemerintah. Ada dua macam perlindungan hukum bagi masyarakat, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Pada perlindungan hukum preventif kepada masyarakat diberikan kesempatan mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk definitif.¹³ Artinya perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Makna perlindungan hukum menurut Harjono berbeda dengan pendapat Philipus M. Hadjon, Harjono berpendapat bahwa adanya penggunaa istilah perlindungan hukum represif sebagaimana telah lazim digunakan selama ini kurang tepat. *Pertama*, perlindungan hukum represif dibedakan dengan perlindunga hukum preventif. Perlindungan hukum preventif dilakukan untuk mencegah agar hak tidak terganggu, sedangkan perlindungan hukum represif dilakukan apabila pelanggaran telah terjadi. Kata represif tidaklah tepat untuk menampung adanya makna sesudah (*after*) untuk membedakan dengan makna sebelum (*before*) pada kata preventif. Dalam bidang hukum, perlindungan hukum korektif lebih tepat, karena perlindungan hukum yang digunakan setelah (*after*) adanya pelanggaran dan

¹² Sjachran Basah, ____, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni. Hlm. 7-8.

¹³ Hari Sugiharto dan Bagus Oktafian Abrianto (2018, 1 Januari), Perlindungan Hukum Non Yudisial Terhadap Perbuatan Hukum Publik Oleh Pemerintah, *Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga*, Vol. 33, No. 1. Hlm. 44.

sekaligus dalam perlindungan hukum ini terkandung maksud untuk mengembalikan atau memulihkan keadaan setelah terjadinya pelanggaran kepada posisi semula yang benar.¹⁴

Perlindungan hukum akibat dikeluarkannya keputusan (*Beschikiking*) ditempuh melalui dua kemungkinan, yaitu melalui perlindungan hukum yudisial dan perlindungan hukum non yudisial. Perlindungan hukum yudisial dijalankan oleh lembaga yudisial atau lembaga pengadilan. Sedangkan perlindungan hukum non yudisial diberikan oleh institusi pemerintah yang terdiri dari tindakan pengawasan dan upaya administrasi. Sebagaimana yang diungkapkan oleh indroharto bahwa sistem perlindungan hukum di Indonesia dapat dibedakan yaitu proses peradilan yang bebas yang akan dilaksanakan oleh hakim dan proses di lingkungan pemerintah.

Perlindungan hukum non yudisial bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa melalui lembaga peradilan. Pada dasarnya terdapat beberapa bentuk perlindungan hukum non yudisial yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, yakni pengawasan dan upaya administrasi yang meliputi keberatan dan banding administrasi. Ditinjau dari segi kedudukan badan/organ yang melaksanakan pengawasan, maka pengawasan dibagi menjadi dua yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal.

Pengawasan secara internal dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri. Umumnya dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hirarkis. Sebelum dilakukannya penetapan pengadaan vaksin dan pelaksanaan vaksinasi oleh menteri kesehatan, pengawasan dapat dilakukan oleh atasan menteri kesehatan dalam hal ini dijalankan oleh kementerian koordinator dan/atau dapat secara langsung dilakukan oleh presiden sebagai pimpinan tertinggi pemerintahan. Terkait dengan hal tersebut presiden telah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Pengawasan obat dan makanan berfungsi strategis nasional dalam upaya perlindungan dan peningkatan kualitas hidup masyarakat Indonesia dan untuk mendukung daya saing nasional. BPOM mempunyai tugas menyelenggarakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁵

Perpres Nomor 99 Tahun 2020 mengatur kewenangan BPOM untuk memberikan persetujuan penggunaan vaksin pada masa darurat (*emergency use authorization*) atau izin

¹⁴ Harjono, 2008, *Konstitusi Sebagai Rumah*, Jakarta; Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Hlm. 386-387.

¹⁵ Pasal 1 Perpres Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 180.

edar. Kementerian kesehatan dan badan pengawas obat dan makanan bersama dengan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan pemantauan dan pananggulangan kejadian ikutan pasca vaksinasi Covid-19. BPOM juga memberikan dukungan berupa:

1. Pemberian persetujuan pelaksanaan uji klinik vaksin
2. pemberian persetujuan pemasukan jalur khusus bahan baku atau produk yang diperlukan untuk pengembangan dan penggunaan Vaksin COVID-19;
3. pemberian persetujuan impor atas bahan baku atau produk Vaksin COVID- 19;
4. penerbitan sertifikat cara pembuatan obat yang baik bagi sarana produksi vaksin dan sertifikat cara distribusi obat yang baik bagi sarana distribusi vaksin;
5. pemberian persetujuan penggunaan pada masa darurat (emergency use authorization) atau penerbitan Nomor Izin Edar (NIE) Vaksin COVID- 19;
6. persetujuan pelulusan uji tiap batch (lot release);
7. pengawalan mutu dan keamanan produk serta integritas sepanjang rantai suplai Vaksin COVID-19 hingga penggunaan di masyarakat; dan dukungan lainnya yang diperlukan.

Pengawasan Eksternal dijalankan oleh lembaga organ yang secara struktur berada di luar pemerintah (dalam arti eksekutif). Misalnya pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan (BPK) yang memiliki tugas untuk mengawasi akuntabilitas penggunaan anggaran pengadaan vaksin dan pelaksanaan vaksinasi. selain itu, lembaga Ombudsman Republik Indonesia (ORI) juga memiliki kewenangan untuk memastikan bahwa pelayanan publik dalam rangka vaksinasi telah dijalankan sesuai dengan standart pelayanan yang ada. Pengawasan juga wajib dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sesuai dengan fungsinya yaitu pengawasan (*controlling*). Pengawasan yang dilakukan oleh DPR dilakukan secara umum dengan memastikan bahwa proses pengadaan vaksin dan pelaksanaan vaksinasi telah sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang ada. Sehingga keamanan vaksin benar-benar terjamin dan Covid-19 dapat segera dihentikan penyebarannya.

Masyarakat yang masih merasa dirugikan atau tidak yakin dengan kemananan vaksin dapat melakukan upaya administrasi terhadap ketetapan atau keputusan menteri kesehatan tentang pengadaan vaksin dan pelaksanaan vaksinasi dengan malakukan upaya administratif. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, upaya administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan yang

merugikan.¹⁶ Upaya administrasi terdiri atas keberatan dan banding. Keberatan adalah upaya administratif yang dilakukan apabila penyelesaian sengketa tata usaha negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh badan/pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara tersebut. Subyek hukum Orang atau badan hukum perdata atau warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan/tindakan dari pejabat pemerintahan dapat mengajukan keberatan kepada pejabat pemerintahan yang menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan tersebut.¹⁷

Prosedur pengajuan keberatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dilakukan dengan diawali permohonan keberatan secara tertulis ditujukan kepada badan dan/atau pejabat yang mengeluarkan keputusan atau yang melakukan tindakan. Dalam hal ini permohonan ditujukan kepada menteri kesehatan republik indonesia sebagai badan dan/atau pejabat yang mengeluarkan keputusan/ketetapan. Keberatan diajukan paling lama 21 hari kerja sejak diumumkannya keputusan tersebut oleh menteri kesehatan. Jangka waktu penyelesaian keberatan paling lama 10 hari kerja. Dalam hal menteri kesehatan pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu paling lama 10 hari kerja tersebut, maka secara yuridis keberatan yang telah diajukan oleh masyarakat dimaksud dianggap dikabulkan. menteri kesehatan wajib menetapkan keputusan sesuai dengan permohonan paling lama lima hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu penyelesaian upaya keberatan. Dalam hal keberatan diterima, menteri kesehatan wajib menetapkan keputusan sesuai permohonan keberatan.

Banding Administrasi merupakan upaya administrasi yang dilakukan apabila penyelesaian sengketa yang dilakukan dengan melakukan mekanisme keberatan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan menyelesaikan banding paling lama 10 hari kerja. Dalam hal instansi pemerintah dan / atau pejabat gagal menyelesaikan banding dalam waktu 10 hari kerja, banding yang diajukan dianggap disetujui. Instansi pemerintah dan / atau pejabat wajib mengambil keputusan sesuai dengan permintaan paling lambat lima hari kerja setelah masa tenggang 10 hari kerja berakhir. Sehubungan dengan banding yang dikabulkan, instansi pemerintah dan / atau pejabat harus mengambil keputusan sesuai dengan permintaan banding.

SF Marbun Menyebutkan ciri-ciri banding administrasi yaitu sebagai berikut:¹⁸

¹⁶ Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 tahun 292

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Jogjakarta: Liberty. Hlm. 79-80.

1. Yang memutus adalah badan tata usaha negara yang secara hirarki lebih tinggi daripada tata usaha negara yang memberi keputusan pertama, atau badan tata usaha negara lain,
2. Badan tata usaha negara yang memeriksa banding administratif atau pernyataan keberatan itu dapat mengubah dan/atau mengganti keputusan Badan Tata Usaha Negara yang pertama,
3. Penilaian terhadap keputusan tata Usaha negara pertama itu dapat dilakukan secara lengkap, baik dari segi *rechmatigheid* (penerapan hukum) maupun dari segi *deolmatigheid* (kebijaksanaan atau ketepatangunaan). Keputusan tata usaha negara itu tidak saja dinilai berdasarkan norma-norma yang zakalijk, tetapi kepatutan yang berlaku dalam masyarakat, harus merupakan bagian penialain atas keputusan itu.
4. Perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan oleh badan tata usaha negara pertama dan perubahan-perubahan keadaan yang terjadi selama proses pemeriksaan banding berjalan harus diperhatikan (*ex tunc dan ex nunc*).

Jika suatu badan atau pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara, maka sengketa tata usaha negara harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan (perlindungan hukum yudisial).

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sengketa tata usaha negara ini diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan mengajukan gugatan tertulis yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.¹⁹

Gugatan dapat diajukan hanya dalam waktu 90 hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara atau dalam hal ini oleh menteri kesehatan. Setelah mengajukan gugatan, selanjutnya dilakukan rapat

¹⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *jo* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

permusyawaratan atau pemeriksaan dismissal. Dalam rapat permusyawaratan ini, Ketua Pengadilan berwenang memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan itu dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar. Terhadap penetapan ini dapat diajukan Perlawanan kepada Pengadilan dalam tenggang waktu empat belas hari setelah diucapkan. Dalam hal perlawanan dibenarkan oleh pengadilan, putusan akan batal demi hukum dan subjek gugatan akan diperiksa, diputuskan dan diselesaikan sesuai dengan proses hukum. Tidak ada upaya hukum yang dapat digunakan untuk melawan putusan tentang perlawanan

Sebelum pemeriksaan pokok sengketa dilakukan, Hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas. Apabila dalam jangka waktu 30 hari penggugat belum menyempurnakan gugatan, Hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima. Terhadap putusan ini tidak dapat digunakan upaya hukum, tetapi dapat diajukan gugatan baru.²⁰

Setelah dilakukan pemeriksaan persiapan selanjutnya akan dilakukan pemeriksaan perkara untuk mendapatkan putusan. Terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dimintakan banding oleh penggugat atau tergugat kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Bahkan jika penggugat kembali tidak puas dengan putusan tersebut, dapat dilakukan upaya hukum kasasi hingga upaya hukum luar biasa peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.

Tolak ukur untuk menilai KTUN yang digugat di PTUN yaitu sebagai berikut:

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
2. Badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud yang diberikannya wewenang tersebut.
3. Badan atau pejabat Tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Selain itu, alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah:

1. Keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

²⁰ *Ibid.*

2. Keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Yang dimaksud asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi:

- a. Kepastian hukum
- b. Tertib penyelenggaraan negara
- c. Kepentingan umum
- d. Keterbukaan
- e. Proporsionalitas
- f. Profesionalitas
- g. Akuntabelitas

Menurut syahrhan basah, perlindungan hukum yang diberikan merupakan *qonditio sine quo non* dalam menegakan hukum. Penegakan hukum merupakan *qonditio sine quo non* pula untuk merealisasikan fungsi hukum itu sendiri. Fungsi hukum yang dimaksud adalah: *Pertama*, Direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara. *Kedua*, Integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa, *Ketiga*, stabilitatif, sebagai pemelihara dan menjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. *Keempat*, Perfektif, sebagai penyempurna, baik terhadap sikap atau tindak administrasi negara maupun sikap tindak masyarakat apabila terjadi pertentangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. *Kelima*, korektif, sebagai pengoreksi atas sikap tndak baik administrasi negara maupun warga apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.²¹

KESIMPULAN

Perlindungan hukum bagi masyarakat yang menolak vaksinasi covid-19 ditinjau dari hukum administrasi negara dapat dilakukan melalui upaya preventif dan kuratif. Termasuk juga melalui perlindungan hukum non yudisial dan perlindungan hukum yudisial. Perlindungan hukum non yudisial dilakukan melalui upaya pengawasan, keberatan dan banding administrasi, sedangkan perlindungan hukum non yudisial dilakukan dengan malakukan sengketa ke pengadilan tata usaha negara.

SARAN

²¹ Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum atas sikap tindakan administrasi Negara*, Bandung: Alumni, Hlm. 12-14

Tulisan ini menyarankan kepada pemerintah agar pemerintah mengambil langkah evaluatif terhadap strategi komunikasi dengan masyarakat terutama terkait dengan pengadaan vaksin dan pelaksanaan vaksinasi. Kebijakan vaksinasi yang dilakukan oleh pemerintah harus benar-benar memperhatikan kehati-hatian sesuai dengan standart internasional dan nasional, sehingga vaksin yang diciptakan benar-benar aman bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- HR. Ridwan, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Harjono, 2008, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta: Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Jogjakarta: Liberty.
- Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni.
- Martira Maddeppugeng, 2018, *Buku panduan prosedur vaksinasi*, Makasar: Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara dan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara;
- PERPUU Nomor 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan
- Perpres Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 180.

Jurnal

- Hari sugiharto dan bagus oktafian abrianto (2018, 1 Januari), Perlindungan Hukum Non Yudisial Terhadap Perbuatan Hukum Publik Oleh Pemerintah, *Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga*, Vol. 33, No. 1.

Internet

- Data sebaran, diakses pada tanggal 24 November 2020, <https://covid19.go.id/>
- Ini 7 perusahaan pembuat vaksin virus corona, diakses pada tanggal 24 November 2020, <https://www.halodoc.com/artikel/ini-7-perusahaan-pembuat-vaksin-virus-corona>

Kurang dari separuh masyarakat mau menerima vaksin covid-19, diakses pada tanggal 24 November 2020, <https://laporcovid19.org/2020/09/studi-pemahaman-dan-persepsi-masyarakat-terhadap-obat-vaksin-dan-penanganan-covid-19/>

Menkes Terawan umumkan siapa prioritas penerima vaksin covid selain tenaga kesehatan, diakses pada tanggal 24 November 2020, <https://health.grid.id/read/352381017/menkes-terawan-umumkan-siapa-saja-prioritas-penerima-vaksin-covid-19-selain-tenaga-kesehatan?page=all>

November telah tiba, apa kabar rencana vaksinasi covid-19 Ri?, diakses pada tanggal 24 November 2020, <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20201105093848-37-199414/november-telah-tiba-apa-kabar-rencana-vaksinasi-covid-19-ri>

RI-CINA sepakati kerjasama vaksin, diakses pada tanggal 24 November 2020, <https://www.republika.id/posts/9531/ri-cina-sepakati-kerja-sama-vaksin>

PENAWARAN JASA NOTARIS KEPADA BADAN HUKUM SEBAGAI BENTUK PELANGGARAN KODE ETIK NOTARIS DI KABUPATEN PASURUAN

Siti Zulaicha Ayu Sekarsari, Daril Akhmad, Fitria Dewi Navisa

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax: 0341-552249
E-mail: ayusekarsari1997@gmail.com

ABSTRAK

Manusia dalam menjalankan profesinya juga harus menjalankan sunnatullah, dan tidak mengorientasikan tujuan profesinya hanya untuk mengejar dunia agar tidak terjerumus kedalam ideologi-ideologi yang dapat menjurumuskannya ke jalan yang buruk. Notaris sebagai pejabat umum memiliki peran penting di Indonesia sebagai salah satu pembentukan hukum di Indonesia. Sebagai pejabat umum yang mempunyai peran penting, profesi notaris memiliki pengawasan khusus terhadap kinerja notaris. Sebagai pejabat umum, notaris tidak terlepas dari suatu aturan dan moral yang mengikat pada profesinya. Yang selanjutnya atas dasar itu tercipta suatu aturan khusus tentang kode etik profesi. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji bagaimana pengawasan Dewan Kehormatan untuk penegakan kode etik bagi pemangku jabatan notaris. Untuk melakukan pengkajian tersebut maka metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris. Pendekatan empiris didasarkan pada fakta-fakta, dimana fakta tersebut diperoleh berdasarkan pengamatan. Larangan notaris diatur dalam Pasal 4 Kode Etik Notaris tahun 2015. Kebutuhan terhadap adanya etika dianggap sebagai suatu kebutuhan. Kehidupan bangsa Indonesia semakin jauh meninggalkan etika yang menjunjung tegaknya nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan kejujuran. Kode etik yang telah ditetapkan itu merupakan kaidah moral yang wajib ditaati oleh setia anggota Ikatan Notaris Indonesia. Untuk mencegah pelanggaran kode etik terdapat Dewan Kehormatan yang juga merupakan bagian organ dari INI. Dewan kehormatan dipilih dari anggota INI yang memiliki integritas tinggi, berdedikasi tinggi, berkepribadian baik, bijaksana dan loyal terhadap perkumpulan. Dalam melaksanakan praktiknya notaris diawasi oleh Dewan pengawas dan Dewan Kehormatan, karena pengawasan ini sangat diperlukan agar notaris tidak mengabaikan keluhuran dan martabat, melakukan pelanggaran terhadap peraturan umum atau kesalahan-kesalahan lain dalam menjalankan jabatannya sebagai notaris. Dewan Pengawas yang mempunyai hak atas melakukan pengawasan pelaksanaan kode etik.

Kata Kunci: Notaris, Badan Hukum, Kode Etik.

PENDAHULUAN

Manusia dalam menjalankan profesinya juga harus menjalankan sunnatullah, dan tidak mengorientasikan tujuan profesinya hanya untuk mengejar dunia agar tidak terjerumus kedalam ideologi-ideologi yang dapat menjurumuskannya ke jalan yang buruk. Nabi Muhammad SAW mengingatkan ada empat perkara mengenai kehidupan manusia yang menjadikan dunia sebagai cita-cita terbesarnya dan mengasingkan diri dari Allah SWT, pertama kegelisahan tanpa henti, kedua kesibukan yang tidak kunjung berakhir, kemudian rasa kurang yang tidak pernah cukup dan terakhir angan-angan yang tidak pernah sampai.¹

¹ Abdul Wahid, Sunardi, Dwi Ari Kurniawati, 2020, *Menerbitkan ISLAM Berkeadaban*, Surabaya: Nirma Media Utama, Hlm. 23.

Notaris sebagai pejabat umum memiliki peran penting di Indonesia sebagai salah satu pembentuk hukum di Indonesia. Undang-undang yang mengatur mengenai notaris adalah undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan selanjutnya mengalami perubahan yaitu undang-undang nomor 2 tahun 2014 tentang Jabatan Notaris.

Sebagai pejabat umum yang mempunyai peran penting, profesi notaris memiliki pengawasan khusus terhadap kinerja notaris. Karena notaris juga memberikan jaminan hukum kepada masyarakat yang menggunakan jasanya. Maka kemudian terdapat suatu undang-undang yang mengatur secara khusus yang berkaitan dengan profesi jabatan notaris. Sebagai pejabat umum, notaris tidak terlepas dari suatu aturan dan moral yang mengikat pada profesinya. Yang selanjutnya atas dasar itu tercipta suatu aturan khusus tentang kode etik profesi.

Kode etik profesi tersebut berguna sebagai pedoman seorang notaris dalam menjalankan profesinya. Notaris sebagai pejabat umum yang mempunyai kewenangan untuk membuat suatu akta otentik yang sesuai dengan permintaan masyarakat yang menghadap kepadanya dengan ketentuan-ketentuan yang telah diatur oleh undang-undang. Dalam menjalankan profesinya, notaris harus bekerja secara mandiri, jujur, tidak berpihak serta memiliki tanggung jawab terhadap akta yang dibuatnya.² Kemudian notaris dalam kode etik profesi dituntut untuk memiliki moral dan akhlak yang baik serta menghormati harkat dan martabat Jabatan Notaris dengan tidak melanggar kode etik.

Kaidah moral yang secara khusus mengatur mengenai profesi notaris selain undang-undang jabatan notaris adalah Kode Etik Notaris yang telah ditetapkan oleh perkumpulan sesama profesi notaris yaitu Ikatan Notaris Indonesia (INI). Didalam kode etik tersebut tertulis tentang kewajiban dan larangan bagi notaris. Kode etik merupakan sebuah etik yang dikodifikasi supaya dapat dijadikan standar dan pedoman dalam bersikap pada suatu kelompok tertentu. Kode etik dapat digambarkan sebagai aturan-aturan moral terkait dengan suatu profesi, pekerjaan, atau jabatan tertentu yang mengikat dan membimbing para anggota profesi tersebut dari kebaikan dan keburukan sebuah perilaku.

Notaris dalam menjalankan jabatannya harus memahami dan memenuhi dua kompetensi. Dua kompetensi yaitu kompetensi teknis dan kompetensi moral. Kompetensi teknis berguna untuk menjadikan notaris menjalankan jabatannya dengan profesional. Selain kompetensi moral, notaris harus memiliki kompetensi moral untuk menjalankan profesinya. Kompetensi moral akan menuntun notaris untuk selalu dalam koridor yang baik.

² Lihat Pasal 3 Kode Etik Notaris 2015.

Kedua kompetensi tersebut akan saling berkaitan karena profesionalitas harus ditunjang oleh integritas moral yang tinggi.

Seseorang dalam menjalankan suatu profesi tentunya mengharapkan banyak orang yang menggunakan jasanya. Berbagai upaya pasti dilakukan untuk menarik masyarakat datang kepadanya, seperti publikasi terkait jabatan dan kewenangan profesi, serta memberikan penawaran kepada badan hukum yang mempunyai keterkaitan kerja dengan profesinya. Dalam hal ini penulis tertarik mengkaji adanya pemangku jabatan notaris yang dengan sendirinya menawarkan jasa kepada sebuah badan hukum untuk melakukan kerja sama demi mendapatkan klien. Yang seharusnya kegiatan tersebut tidak dilakukan karena hal tersebut merupakan bagian dari pelanggaran yang sudah diatur didalam Pasal 4 ayat 4 Kode Etik Notaris.³

Notaris sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat aka otentik harus menjaga harkat martbat profesinya. Oleh karena itu notaris tidak boleh mengabaikan atau melanggar etika-etika yang telah melekat pada profesi tersebut.

Dengan perkembangan zaman semakin sulitnya persaingan di dunia kerja, tidak menutup kemungkinan terjadinya persaingan tidak sehat di dunia kerja. Tidak heran apabila notaris mengambil *start* lebih awal dengan mendatangi badan hukum untuk menawarkan kerjasama. Artikel ini *focus* mengenai adanya pemangku jabatan notaris yang menawarkan jasa kepada lembaga hukum dan bagaimana upaya yang dilakukan oleh Dewan Kehormatan dalam memberikan sanksi jika seorang notaris terbukti melanggar kode etik yang telah ditetapkan.

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris. Pendekatan empiris didasarkan pada fakta-fakta, dimana fakta tersebut diperoleh berdasarkan pengamatan dan observasi yang dilakukan oleh penulis. Bahan penelitian yang digunakan oleh penulis terbagi menjadi dua jenis, yaitu bahan penelitian primer dan bahan penelitian sekunder.

Bahan penelitian primer dalam penelitian yuridis empiris diperoleh langsung melalui wawancara, yang pada penelitian ini penulis melakukan wawancara kepada notaris yang berada di Kabupaten Pasuruan. Sedangkan bahan penelitian sekunder merupakan bahan penunjang yang dibutuhkan oleh penulis untuk mengkaji penelitian ini lebih lanjut. Bahan

³ Lihat Pasal 4 Kode Etik Notaris 2015.

sekunder yang digunakan diantaranya yaitu, kepustakaan, arsip dan dokumen lain yang memiliki keterkaitan dengan obyek penelitian.⁴

PEMBAHASAN

Kebutuhan terhadap adanya etika dianggap sebagai suatu kebutuhan. Kehidupan bangsa Indonesia semakin jauh meninggalkan etika yang menjunjung tegaknya nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan kejujuran. Etika yang juga sering diucapkan kemudian juga disebut sebagai kode etik, akan tetapi jarang ditemukan dalam praktik kalau etika digunakan sebagai dasar pijakan untuk dapat berperilaku yang baik dan benar. Dalam hal ini dapat dipahami bahwa etika berujung pada masalah perilaku, sehingga semakin seseorang melakukan aktifitas yang baik maka bisa dikatakan bahwa orang tersebut memiliki cerminan etika yang baik pula.⁵

Etika merupakan ilmu pengetahuan yang menjelaskan arti baik dan buruk, menerangkan apa yang seharusnya yang dilakukan oleh manusia, menyatakan tujuan yang harus dicapai oleh manusia dalam perbuatan mereka, selain itu juga menjadi petunjuk jalan bagi manusia untuk melakukan apa yang seharusnya dibuat olehnya.⁶

Etika juga merupakan nilai, norma-norma moral yang didalamnya terdapat asas-asas sebagai acuan berperilaku oleh sekumpulan kelompok. Etika berfungsi sebagai tolak ukur untuk mencapai pendirian dalam pergolakan pandangan-pandangan sebuah ideologi. Kode etik juga memberikan sanksi yang jelas dan tegas untuk anggota yang melanggar kode etik tersebut.⁷

Penegakan kode etik bagi suatu masyarakat atau organisasi akan memberi pengaruh besar untuk mencari keadilan yang akan berlanjut dalam kehidupan berbangsa. Sebuah institusi menjadi kuat apabila orang yang berada didalamnya menjaga integritas dan tidak melanggar kode etik yang sudah diatur oleh institusi tersebut⁸.

Jabatan Notaris adalah jabatan yang hadirnya dikehendaki untuk mewujudkan bagi subyek-subyek hukum dalam hubungan perdata. Notaris mempunyai peranan penting untuk berkontribusi dengan pemerintah dalam memberikan jasa yang bersifat publik. Peranan tersebut diantaranya menjamin kepastian hukum, ketertiban hukum, dan perlindungan

⁴ Soerjono Soekamto, Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajgrfindo Persada, Hlm. _____.

⁵ Abdul Wahid, Marriyadi, Sunardi, 2017, *Penegkan Kode Etik Profesi Notaris*, Tangerang Selatan: Nirmana Media. Hlm. ____.

⁶ *Ibid* . Hlm. 22.

⁷ Yovita A Mangesti, Bernard L, 2014, *Tanya, Moralitas Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing. Hlm. 104.

⁸ *Ibid*. Hlm. 57

hukum. Ketiga hal itu dilakukan notaris dengan membuat akta otentik yang dibuat dihadapannya.

Pedoman notaris dalam menjalankan tugasnya harus berpegang teguh pada kode etik notaris yang merupakan seluruh kaedah moralnya. Ruang lingkup kode etik notaris berdasarkan Pasal 2 kode etik notaris Ikatan Notaris Indonesia (I.N.I) berlaku bagi seluruh anggota perkumpulan maupun orang lain yang memangku dan menjalankan jabatan notaris baik dalam pelaksanaan jabatan maupun dalam kehidupan notaris. Kinerja notaris sudah diatur dalam *Reglement op Het Notaris Ambt in Indonesia/ Peraturan Jabatan Notaris Di Indonesia (Staatsblad 1860 Nomor 3 Tahun 1860)* sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris yang dirubah lagi dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut undang-undang Jabatan Notaris) semuanya sudah diatur dalam Undangundang tersebut. Mulai dari Notaris menjalankan jabatannya, wilayah kerjanya, syarat-syarat pengangkatan notaris.⁹

Larangan merupakan suatu perilaku, sikap atau perbuatan dari tindakan apapun yang tidak diperbolehkan dilakukan oleh seseorang atau suatu perkumpulan. Untuk seorang notaris sendiri, ketika dia melakukan suatu pelanggaran maka dapat menurunkan wibawanya sebagai seorang pejabat umum. Kemudian didalam Perubahan Kode Etik Notaris tahun 201 di Pasal 4 ayat 4 tentang Larangan Notaris, Bekerja sama dengan biro jasa/orang/Badan Hukum yang pada hakekatnya bertindak sebagai perantara untuk mencari atau mendapatkan klien¹⁰.

Seorang yang memangku jabatan sebagai notaris memang memiliki kewajiban untuk memberikan penyuluhan hukum kepada masyarakat yang berhubungan dengan akta sesuai dengan kewenangannya. Akan tetapi pada saat notaris memberikan penyuluhan hukum dilarang untuk mempromosikan dirinya, karena tindakan ini merupakan pelanggaran kode etik profesi notaris.

Penjelasan diatas juga berkaitan dengan Larangan pada Pasal 4 ayat 3 dimana seorang notaris dilarang melakukan publikasi atau promosi diri, baik sendiri maupun secara bersama-sama, dengan mencantumkan nama dan jabatannya, menggunakan sarana media cetak dan/atau elektronik, dalam bentuk;

- a. Iklan
- b. Ucapan selamat

⁹ Tri Ulfi Handayani, Anis Mashdurohatun, Maret 2018, Urgensi Dewan Kehormatan Notaris Dalam Penegakan Kode Etik Notaris Di Kabupaten Pati, ____, Vol. 5, No. 1. Hlm.____.

¹⁰ Lihat Pasal 4 Kode Etik Notaris tahun 2015.

- c. Ucapan terimakasih
- d. Kegiatan pemasaran
- e. Kegiatan sponsor, baik dalam bidang sosial, keagamaan, maupun olah raga.¹¹

Pengajuan kerjasama seorang notaris dengan suatu badan hukum bukan merupakan hal baru yang ada di dunia mereka. Dengan berdalih untuk mendapatkan suatu pekerjaan maka juga harus berperan aktif dalam mencari seorang klien. Kewenangan notaris sangat berhubungan dengan suatu badan hukum. Ketika notaris bekerjasama dengan suatu badan hukum dibidang keungan dan properti maka notaris berpeluang untuk membuat suatu akta. Akta yang dapat dibuat oleh notaris diantaranya akta fidusia terkait jaminan kendaraan dari seorang pemberi fidusia, kemudian juga akta perjanjian jual beli.

Kompetisi didunia kerja dewasa ini memiliki persaingan yang sangat berat, termasuk dikalangan pengemban profesi hukum seperti notaris sendiri. Sehingga seorang yang mempunyai jabatan sebagi seorang notaris harus mempunyai keterampilan kompetensi yang baik dibidang hukum dengan dilandasi tanggungjawab dan moral yang tinggi. Sehingga pelaksanaan tugas dan jabatannya sesuai dengan ketentuan hukum, berlandaskan etika, dan kepentingan masyarakat yang semua itu menghasilkan nilai-nilai yang baik dari masyarakat.

Manusia dalam menjalankan profesinya juga harus menjalankan sunnatullah, dan tidak mengorientasikan tujuan profesinya hanya untuk mengejar dunia agar tidak terjerumus kedalam ideologi-ideologi yang dapat menjurumuskannya ke jalan yang buruk. Nabi Muhammad SAW mengingatkan ada empat perkara mengenai kehidupan manusia yang menjadikan dunia sebagai cita-cita terbesarnya dan mengasingkan diri dari Allah SWT, pertama kegelisahan tanpa henti, kedua kesibukan yang tidak kunjung berakhir, kemudian rasa kurang yang tidak pernah cukup dan terakhir angan-angan yang tidak pernah sampai.¹²

Notaris yang teguh menjaga kode etik profesinya, selalu menjunjung tinggi nilai-nilai moral seperti, kejujuran, kebenaran, kemanusiaan, dan lainnya tidak melakukan pelanggaran hukum dalam menjalankan kinerjanya.

Tugas seorang yang memiliki profesi dibidang hukum, selain memiliki hubungan horizontal dimana tentang hubungan dengan orang-orang yang menggunakan jasanya, namun juga memiliki hubungan vertical dimana hubungn ini tentang ikatan dia kepada tuhannya. Ketika hubungan dengan tuhannya baik, maka profesionalitas praktisi hukum akan berpengaruh pada hubungan dia dengan orang-orang yang membutuhkan jasanya.

¹¹ *Ibid.*

¹² Abdul Wahid, Sunardi, Dwi Ari Kurniawati, 2020, *Menerbitkan Islam Berkeadaban*, Surabaya: Nirma Media Utama, Hlm. 23.

Dengan demikian etika yang baik akan terealisasi karena kesadaran dirinya bahwa jabatan yang dia miliki adalah sebuah amanah dari tuhan.

Kode etik tidak mengatur secara khusus terhadap tindak pidana dan sanksi pidana yang dilakukan oleh seorang notaris, karena fungsi kode etik sebagai etika tuntunan noatris menjalankan jabatannya. Terkait hal-hal pidana, maka akan didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini terdapat pada Kitab Undang-Undang Hukkm Pidana. Tetapi untuk pelanggaran yang merendahkan jabatan notaris dapat diberlakukan sanksi yang terdapat di dalam poin e Pasal 6 Kode Etik Notaris yaitu pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan perkumpulan. Bisa kita lihat didalam Pasal 3 poin 4 Kode Etik Notaris tahun 2015, salah satu kewajiban notaris yaitu berperilaku jujur, mandiri. Tidak berpihak, amanah, seksama, penuh rasa tanggung jawab, berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan isi sumpah jabatan notaris.

Dewan Kehormatan Notaris dalam Penegakan Kode Etik Notaris

Dalam upaya untuk mencegah notaris dari pelanggaran-pelanggaran kode etik dan upaya menjaga kehormatan serta keluhuran martabat jabatan notaris, Ikatan Notaris Indonesia (INI) mempunyai kode etik yang ditetapkan pada waktu kongres. Kode etik yang telah di tetapkan itu merupakan kaidah moral yang wajib ditaati oleh setia anggota Ikatan Notaris Indonesia. Untuk mencegah pelanggaran kode etik terdapat Dewan Kehormatan yang juga merupakan bagian organ dari INI. Dewan kehormatan dipilih dari anggota INI yang memiliki integritas tinggi, berdedikasi tinggi, berkepribadian baik, bijaksana dan loyal terhadap perkumpulan.¹³

Notaris dalam melaksanakan praktik di lapangan diawasi oleh Dewan pengawas dan Dewan Kehormatan, karena pengawasan ini sangat penting dilakukan guna notaris nantinya tidak mengabaikan martabat dan keluhuran, yang harus dijaga, agar kedepannya notaris tidak melakukan pelanggaran terhadap peraturan umum atau kesalahan-kesalahan lain dalam menjalankan jabatannya sebagai notaris. Dewan Pengawas yang mempunyai hak atas melakukan pengwasan pelaksanaan kode etik.

Pengawasan terhadap Notaris mengarah pada penegakan aturan-aturan hukum yang membatasi ruang lingkup jabatan Notaris. Tujuan pengawasan terhadap para Notaris agar para Notaris sedapat mungkin memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan oleh

¹³ Abdul Wahid, Marriyadi, Sunardi, 2017, *Penegakan Kode Etik Profesi Notaris*, Tangerang Selatan: Nirmana Media, Hlm. ____.

Undang-undang dan Kode Etik Notaris demi kepentingan masyarakat umum yang dilayaninya.¹⁴

Dewan kehormatan berwenang untuk melakukan pengawasan dan pemeriksaan atas adanya dugaan pelanggaran kode etik yang kemudian juga memberikan sanksi kepadanya.¹⁵

Kewenangan tersebut dapat di bagi menjadi tiga yaitu;

1. Melakukan pembinaan, bimbingan, pengawasan, pembenahan anggota dalam menjunjung tinggi kode etik;
2. Memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran ketentuan kode etik yang bersifat internal atau yang tidak mempunyai kaitannya dengan masyarakat secara luas;
3. Memberi saran dan pendapat kepada majelis pengawas atas dugaan pelanggaran kode etik dan jabatan notaris.

Pengawasan terhadap penegakan kode etik notaris diatur dalam undang-undang dan kode Etik Ikatan Notaris Indonesia (INI) yang kedua hal tersebut menjadi bagian yang tidak terpisahkan dan saling berkaitan. Kedua unsur tersebut juga berhubungan dengan realitas sosial masyarakat yang mempunyai kepentingan hukum.

Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Kehormatan Daerah merupakan salah satu aspek penegakan kode etik yang harus selalu diperhatikan dan dilaksanakan dalam lingkungan notaris. Penegakan kode etik selalu melibatkan manusia-manusia didalamnya, dengan demikian akan melibatkan tingkah laku manusia juga.¹⁶ Penegakan kode etik akan efektif apabila terdapat kontrol yang kuat dan diikuti dengan pengawasan yang tinggi dari Dewan Kehormatan.¹⁷ Ketika *control* dan pengawasan dilakukan dengan sebenar-benarnya, maka notaris dalam menjalankan tugas profesinya akan sesuai dengan etika dan koridor yang sesuai dengan profesinya.

Notaris yang melakukan pelanggaran terhadap kewajiban dan larangan jabatan serta larangan yang sudah tertulis dalam kode etik dapat diberikan sanksi dengan diberhentikan sementara dari jabatannya.¹⁸ Sebelum notaris diberhentikan sementara sebagaimana tersebut diatas, notaris diberi kesempatan untuk membela diri di hadapan Majelis Pengawas secara berjenjang.¹⁹

¹⁴ Tri Ulfi Handayani, Anis Mashdurohatun, Maret 2018, Urgensi Dewan Kehormatan Notaris Dalam Penegakan Kode Etik Notaris di Kabupaten Pati, ____, Vol. 5 No. 1, Hlm.____.

¹⁵ Abdul Wahid, Marriyadi, Sunardi, *Op.cit.* Hlm.____.

¹⁶ Tri Ulfi Handayani, Anis Mashdurohatun, *Op.cit.* Hlm.____.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Lihat Undang-Undang No 2 Tahun 2014 tentang Peraturan Jabatan Notaris.

¹⁹ *Ibid.*

KESIMPULAN

Dari Pembahasan diatas penulis menarik kesimpulan:

1. Kode Etik Profesi menjadi acuan agar menjaga martabat profesi dan keharmonisan antar masing-masing pengemban usaha.
2. Menegakkan Kode Etik akan berdampak pada setiap individu sehingga terjadi persaingan yang sehat. Yang dalam peneggakan tersebut harus terdapat pengawasan

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Wahid, Sunardi, Dwi Ari Kurniawati, 2020, *Menerbitkan Islam Berkeadaban*, Surabaya: Nirma Media Utama.

....., 2017, *Penegakan Kode Etik Profesi Notaris*, Tangerang Selatan: Nirmana Media.

Yovita A Mangesti, Bernard L, 2014, *Tanya, Moralitas Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing.

Undang-Undang

Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014

POTENSI PENYELESAIAN SENGKETA MELALUI JALUR *ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION* (ADR) DALAM MASYARAKAT MAJEMUK: KONTEKS INDONESIA

Ahmad Bastomi

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang,
Jl. MT. Haryono 193 Malang, Telp: 0341-551932, 551822, Fax: 0341-552249
Email: ahmad.bastomi@unisma.ac.id

Lalu Wira Ilham

Pemerintah Kota Mataram Nusa Tenggara Barat,
Jl. Asoka Blok SB 04 Perumahan Lingkar Pratama, Mataram 83117, NTB
Telp: 0370-649350, Fax: 0370-649350
Email: lalu.ilham@my.jcu.edu.au

ABSTRAK

Penanganan sengketa melalui litigasi di pengadilan mungkin merupakan cara yang paling banyak diterapkan untuk mengelola konflik secara formal di seluruh dunia, Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) melalui proses non litigasi tampaknya membawa pendekatan budaya baru dalam mengatasi sengketa. Strategi penanganan konflik baru ini telah berkembang pesat dan diterapkan di seluruh dunia karena berbagai alasan seperti lebih hemat biaya dan waktu, solusi sama-sama menguntungkan, metode fleksibel, dan fokus membangun hubungan di masa depan. Namun, terdapat beberapa tantangan dalam menerapkan pendekatan ini, khususnya bagi orang-orang dari budaya konteks tinggi dan masyarakat majemuk seperti Indonesia karena beberapa prinsip ADR seperti kemandirian berpendapat, individual dan pengambil keputusan mandiri nampaknya belum banyak terakomodir oleh budaya masyarakat lokal. Dengan pendekatan sosio-legal studi, artikel ini akan menganalisis karakteristik ADR serta mengevaluasi nilai-nilai budaya dan sosial masyarakat Indonesia untuk menemukan strategi terbaik dalam menerapkan ADR yang menjunjung tinggi budaya lokal.

Kata kunci: Alternatif Penyelesaian Sengketa, Masyarakat Majemuk, Budaya.

PENDAHULUAN

Seiring dengan semakin berkembangnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan di beberapa Negara akhir-akhir ini termasuk juga di Indonesia, pendekatan Penyelesaian Sengketa Alternatif atau yang biasa disebut *Alternative Dispute Resolution* (ADR) menjadi salah satu proses yang dipilih para pihak berperkara untuk menyelesaikan sengketa. Banyak alasan kenapa proses ini sangat populer, antara lain karena biaya ringan, menawarkan win-win solusi, fokus pada penyembuhan hubungan baik para pihak di masa depan dan proses pelaksanaannya yang fleksibel.¹ Hal ini juga yang menjadikan penelitian di bidang ADR semakin meningkat di kalangan akademisi selama kurun waktu 20 – 30 tahun terakhir meskipun istilah ADR sendiri baru digunakan di Amerika pada tahun 1976 oleh

¹ Siswajanthi, F., Rohaedi, E., & Abid, H., 2019, Mediation as an Alternative Dispute Resolution in Religious Court Systems in Indonesia. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, Vol. 6, No. 5, Hlm. 370-378.

Chief Justice Warren Burger dalam konferensi untuk mempertanyakan keefektifan administrasi pengadilan.² Sejak saat itu secara bertahap pada tahun-tahun berikutnya sejumlah Perguruan Tinggi mulai memasukkan ADR dalam kurikulum pendidikannya, terutama pendekatan ADR melalui mediasi dan negosiasi.

Pada prakteknya, terdapat banyak pilihan penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi ini. Beberapa contoh metode ADR yang sering digunakan terutama di Indonesia antara lain negosiasi, mediasi, fasilitasi, konsiliasi dan arbitrase. Dari beberapa proses ADR tersebut nampaknya mediasi menjadi pilihan yang paling banyak ditempuh karena beberapa hal, yang antara lain karena dalam proses mediasi, mediator berperan hanya sebagai fasilitator yang membantu para pihak yang berselisih dalam mengklarifikasi kebutuhan dan keinginannya, menyiapkan pedoman untuk membantu para pihak dalam mengklarifikasi perbedaan pendapat, dan mengadakan kesepakatan yang mengikat sesuai kesepakatan para pihak dalam proses penyelesaian sengketa. Sehingga tujuan mediasi itu sendiri adalah untuk mencapai *win-win solution* antar para pihak, serta memenuhi kebutuhan pihak yang berselisih, karena bertujuan untuk menyelesaikan masalah, daripada mencari pendekatan menang-kalah dan para pihak berperan aktif dalam menentukan *outcome* proses tersebut.³

Menurut Romsan, terdapat beberapa aspek penunjang keberhasilan ADR, antara lain dalam hal proses pengidentifikasian pokok sengketa, pemilihan jenis ADR yang sesuai dengan sengketa, fokus negosiasi yang mengarah pada kepentingan para pihak, penerapan teknik ADR yang efektif dan optimalisasi peran negosiator/mediator.⁴ Di samping itu, Lembaga Sertifikasi dan Standarisasi ADR di Australia juga menyebutkan beberapa unsur penunjang keberhasilan proses ADR dari sisi para pihak. Hal ini meliputi adanya i'tikad baik (*good will*), sukarela (*voluntary*), aktif (*actively engaged*), persiapan yang matang (*well prepared*) dan jujur (*honest*).⁵

Hasil penelitian Price pada tahun 2018 menyebutkan bahwa nampaknya prosedur ADR ini lebih populer dan berkembang lebih pesat di banyak komunitas dengan budaya masyarakat independen dan individual seperti di Australia dan beberapa Negara Barat

² Usman, R. 2013, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm.____.

³ Siswajanthi, F., Rohaedi, E., & Abid, H., 2019, Mediation as an Alternative Dispute Resolution in Religious Court Systems in Indonesia. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, Vol. 6, No. 5, Hlm. 370-378.

⁴ Romsan, A., 2016, *Alternative Dispute Resolution, Teknik Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan: Negosiasi dan Mediasi*. Malang: Setara Press, Hlm.____.

⁵ Sekretariat, NADRAC. 2001, A Framework for ADR Standards, report to the Commonwealth Attorney-General. *National Alternative Dispute Resolution Advisory Council, Commonwealth of Australia, April, Canberra*. Vol.____, No.____, Hlm.____.

lainnya.⁶ Hal ini dikarenakan proses ADR yang cenderung menuntut para pihak bertindak secara independen serta proses yang rahasia tidak untuk dipublikasikan. Sedangkan dalam masyarakat majemuk seperti di Negara-negara Asia dan Afrika penentu keputusan dan kebersamaan menjadi kunci penting dalam menentukan arah kebijakan maupun kesepakatan.

Oleh karena itu, artikel ini akan mengevaluasi perkembangan konsep ADR di Indonesia serta menganalisis apakah pendekatan ADR modern yang semula banyak dikembangkan di Negara Barat dengan karakter budaya independen dan individualis ini juga dapat diterapkan secara efektif pada komunitas dengan nilai-nilai budaya kontekstual tinggi dan dengan ciri-ciri masyarakat majemuk seperti di Indonesia.

PEMBAHASAN

Sekilas tentang Budaya Indonesia

Budaya memainkan peran penting dalam banyak bidang kehidupan, termasuk bidang pendidikan, politik, sosial, dan bahkan pendekatan penyelesaian konflik. Kajian budaya telah menjadi perhatian ilmu sosial yang menawarkan berbagai definisi, walaupun tidak satupun yang lintas disiplin.⁷ Dalam konteks Indonesia, sulit untuk mendeskripsikan nilai-nilai Indonesia dalam satu definisi, karena Indonesia terdiri dari ratusan suku yang masing-masing memiliki nilai yang berbeda.⁸

Namun, berdasarkan observasi dan studi sebelumnya, sebagian besar suku bangsa di Indonesia dapat dikategorikan sebagai kelompok yang kolektivis dan memiliki gaya komunikasi konteks tinggi, sebagaimana banyak masyarakat Asia lainnya.⁹ Pada saat yang sama, disadari pula bahwa budaya Barat cukup berpengaruh di Indonesia yang menyebabkan beberapa perubahan pada ciri dan perilaku masyarakat, termasuk gaya komunikasinya. Meskipun demikian, para pakar komunikasi masih percaya bahwa dari kedua gaya komunikasi yang sudah menyatu tersebut, salah satu dari keduanya pasti ada yang mendominasi.¹⁰

Gaya Komunikasi

⁶ Price, C, 2018, Alternative Dispute Resolution in Africa: Is ADR the Bridge between Traditional and Modern Dispute Resolution. *Pepp. Disp. Resol. LJ*, Vol. 18, No. ____, Hlm. 393.

⁷ Gudykunst, W. B., Ting-Toomey, S., & Chua, E. 1988, *Culture and interpersonal communication*. Sage Publications, Inc. Hlm. ____.

⁸ Irawanto, D. W., Ramsey, P. L., & Ryan, J. C, 2011, Tailoring leadership theory to Indonesian culture. *Global Business Review*, Vol 12. No. 3, Hlm. 355-366.

⁹ Chua, E. G., & Gudykunst, W. B, 1987, Conflict resolution styles in low-and high-context cultures. *Communication Research Reports*, Vol. 4, No. 1, Hlm. ____.

¹⁰ Hall, E. T., & Hall, M. R, 1989, *Understanding cultural differences*. Intercultural press. Hlm. ____.

Gaya komunikasi mempunyai kontribusi yang fundamental terhadap suatu insiden secara fluktuatif. Oleh karena itu gaya komunikasi yang digunakan harus menjadi hal yang perlu dipertimbangkan dalam situasi konflik apa pun.¹¹ Sebagaimana diketahui bahwa cara komunikasi para pihak yang bersengketa cenderung dipengaruhi oleh situasi konflik mereka, karena banyak masalah emosional yang sering dilibatkan, seperti kemarahan dan kesedihan. Ditegaskan pula bahwa budaya mempengaruhi cara orang berkomunikasi, termasuk cara orang mengekspresikan perasaannya saat menghadapi konflik.¹²

Terkait dengan orang-orang dalam masyarakat konteks tinggi, dipercaya bahwa orang-orang dari budaya konteks tinggi cenderung menghindari konflik langsung atau pendekatan konfrontatif.¹³ Di samping itu, responden dari negara-negara majemuk diketahui cenderung lebih bersifat menghindari konflik dibandingkan dengan pihak dengan karakter individualis.¹⁴ Dalam konteks Indonesia, beberapa suku bangsa, seperti pada masyarakat Sunda dan Jawa, seringkali menghindari debat langsung dengan seseorang yang memiliki pandangan berlawanan.¹⁵ Oleh karena itu, pemahaman terhadap konflik dan pentingnya negosiasi dapat menjadi kunci keberhasilan bagi masyarakat dalam budaya konteks tinggi khususnya di Indonesia dalam bernegosiasi. Hal ini karena tidak akan ada pihak lain yang dapat mendorong terbukanya perasaan dan pikiran kecuali mereka sendiri.

Sangat dimungkinkan bahwa dalam konteks Indonesia, terdapat beberapa karakteristik komunikasi yang dapat dipraktikkan secara umum oleh masyarakat Indonesia. *Pertama*, pada umumnya gaya komunikasi sebagian besar masyarakat Indonesia tidak langsung pada intinya, tetapi cenderung berbicara tentang kronologis dan area lain yang dibahas sebelum poin-poin utama dikemukakan.¹⁶

Menurut Hall, orang-orang dari budaya konteks tinggi mengharapkan pendengarnya memahami apa yang ada di pikirannya tanpa mengungkapkan perasaan secara langsung dalam kata-kata.¹⁷ Hal ini mungkin membuat proses negosiasi konflik kurang efektif, dalam

¹¹ Croucher, S. M., Bruno, A., McGrath, P., Adams, C., McGahan, C., Suits, A., & Huckins, A, 2012, Conflict styles and high-low context cultures: A cross-cultural extension. *Communication Research Reports*, Vol. 29. No. 1, Hlm. 64-73.

¹² Gudykunst, W. B., *Lo.cit.*

¹³ Croucher, S. M., Bruno, A., McGrath, P., Adams, C., McGahan, C., Suits, A., & Huckins, A. *Lo.cit.*

¹⁴ Ohbuchi, K. I., & Takahashi, Y, 1994, Cultural styles of conflict management in Japanese and Americans: Passivity, covertness, and effectiveness of strategies. *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 5, No. 21, Hlm. 1345-1366.

¹⁵ Moore, C., & Santosa, M, 1995, Developing appropriate environmental conflict management procedures in Indonesia: integrating traditional and modern approaches. *Cultural Survival Quarterly*, Vol. 19, No. 3, Hlm. 23-29.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Hall, E. T., & Hall, M. R, 1989, *Understanding cultural differences*. Intercultural press. Hlm. ____.

hal durasi pertemuan dan efektivitas percakapan, karena orang yang menggunakan gaya komunikasi konteks tinggi nampaknya perlu meluangkan waktu lebih untuk mencapai poin utama mereka saat berkomunikasi.¹⁸ Namun demikian, hal ini juga dapat memberikan kesempatan lebih dalam menggali isu jika proses tersebut difasilitasi oleh seorang profesional yang dapat memahami pesan tersembunyi klien mereka, dan yang mampu mengelola komunikasi dengan baik.

Selain itu, konsep “sopan-santun” merupakan prinsip penting dalam komunikasi di Indonesia. Cara orang berkomunikasi dengan orang dari tingkat status yang sama dengan diri mereka sendiri (misalnya usia, posisi dalam pemerintahan, status sosial, jenis kelamin) akan berbeda dengan komunikasi dengan orang yang memiliki status lebih tinggi atau lebih rendah.¹⁹ Salah satu contohnya adalah perempuan dari Jawa, kelompok etnis terbesar di Indonesia, diharuskan untuk berbicara sopan kepada laki-laki.²⁰

Menurut prinsip ADR, seorang mediator dimungkinkan akan memediasi orang yang berasal dari posisi struktural atau status sosial yang berbeda dengan diri mereka sendiri. Hal ini tentu dapat menjadi tantangan tersendiri bagi pihak fasilitator untuk terlibat dalam percakapan yang efektif dengan klien mereka jika ada kesenjangan komunikasi budaya. Konsekuensinya, hal ini akan menghambat para pihak untuk dapat berdiskusi secara jujur dan terbuka, karena untuk bersikap sopan, seringkali orang Indonesia perlu menyembunyikan perasaan mereka yang sebenarnya agar tidak bersikap kasar.

Kesopanan tidak hanya dapat mempengaruhi kejujuran, tetapi juga dapat mempengaruhi kejelasan percakapan. Dalam hal ini para pendengar dituntut untuk menafsirkan pesan-pesan yang tersembunyi di balik kata-kata sopan para penutur. Misalnya, agar bisa bersikap sopan, orang Jawa sering mengucapkan kata-kata yang secara *harfiah* memiliki arti berbeda dalam pesan yang mereka sampaikan.²¹

Karena komunikasi terbuka adalah bagian penting dari prinsip ADR, para pihak dituntut untuk dapat terlibat negosiasi secara efektif dan berkomunikasi dengan mediator/pendamping mereka. Oleh karena itu, meskipun terdapat hambatan komunikasi karena nilai-nilai budaya Indonesia, Seorang mediator dituntut untuk memiliki pemahaman

¹⁸ Korac-Kakabadse, N., Kouzmin, A., Korac-Kakabadse, A., & Savery, L, 2001, Low-and high-context communication patterns: towards mapping cross-cultural encounters. *Cross cultural management: An international journal*, Vol. 8, No. 2, Hlm. 3-24.

¹⁹ Moore, C., & Santosa, M, *Lo.cit*.

²⁰ Smith-Hefner, N. J, 1988, Women and politeness: The Javanese example. *Language in Society*, Vol. 17, No. 6, Hlm. 535-554.

²¹ Sukarno, S, 2015, Politeness Strategies in Responding to Compliments in Javanese. *Indonesian Journal of Applied Linguistics*, Vol. 4, No. 2, Hlm. 91-101.

tentang gaya komunikasi masyarakat dengan latar belakang konteks tinggi dan keterampilan mendengarkan yang efektif sehingga mereka dapat melihat pesan yang tidak terucapkan oleh mereka dan akhirnya dapat mencapai hasil terbaik.

Pengambilan Keputusan

Latar belakang budaya juga mempengaruhi cara orang mengambil keputusan, meskipun terkadang memungkinkan untuk mengubah sifat keputusan dan proses yang terlibat.²² Budaya dipercaya memiliki dampak yang signifikan pada 'proses psikologis' dalam pengambilan keputusan. Faktanya, sosiokultural, norma dan sistem nilai telah diakui memiliki efek yang menentukan pada bagaimana individu merespon konflik atau pandangan mereka.²³ Orang-orang dari masyarakat majemuk lebih cenderung mempertimbangkan kebutuhan atau kepentingan kolektif sebelum membuat keputusan untuk diri mereka sendiri. Mereka cenderung lebih peduli terhadap menjaga hubungan daripada mencapai tujuan pribadi.²⁴

Kaitannya dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat majemuk seperti di Indonesia, pertimbangan orang lain seperti keluarga, saudara atau anggota komunitas lainnya menjadi pertimbangan penting dalam pengambilan keputusan. Seperti di banyak negara kolektivistis lainnya, masyarakat Indonesia cenderung akan mengandalkan orang lain daripada diri mereka sendiri. Kecenderungan tersebut pun seringkali muncul ketika orang sedang menghadapi konflik.

Di Indonesia, konsep *musyawarah mufakat* merupakan prinsip dasar yang mempengaruhi pengambilan keputusan. Prinsip-prinsip ini memberikan landasan penting untuk menciptakan 'stabilitas demokrasi' di Indonesia dan telah digunakan di tingkat akar rumput dan nasional.²⁵ Konsep musyawarah dan mufakat memiliki hubungan yang erat dengan terciptanya harmoni dalam masyarakat. Kemauan untuk memelihara keharmonisan dalam masyarakat Indonesia merupakan hasil dari gaya komunikasi konteks tinggi.²⁶ Konsep 'rukun' (harmoni) merupakan salah satu prinsip inti di sebagian besar masyarakat

²² Li, L. M. W., Masuda, T., & Russell, M. J., 2015, Culture and decision making: Investigating cultural variations in the East Asian and North American online decision making processes. *Asian Journal of Social Psychology*, Vol. 18, No. 3, Hlm. 183-191.

²³ Haar, B. F., & Krahe, B., 1999, Strategies for resolving interpersonal conflicts in adolescence: A German-Indonesian comparison. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, Vol. 30, No. 6, Hlm. 667-683.

²⁴ Triandis, H. C., 2001, Individualism collectivism and personality. *Journal of personality*, Vol. 69, No. 5, Hlm. 907-924.

²⁵ Kawamura, K., 2011, Consensus and democracy in Indonesia: Musyawarah-Mufakat revisited. Hlm. ____.

²⁶ Kim, Y. M., Kols, A., Bonnin, C., Richardson, P., & Roter, D., 2001, Client communication behaviors with health care providers in Indonesia. *Patient Education and Counseling*, Vol. 45, No. 1. Hlm. 59-68.

Indonesia.²⁷ Akan sangat sulit bagi masyarakat Indonesia untuk membuat keputusan sendiri secara mandiri tanpa mempertimbangkan orang lain di sekitarnya.

Penyelesaian konflik seringkali dikaitkan dengan pengambilan keputusan. Ada banyak keputusan yang mungkin dibuat oleh seseorang yang menghadapi konflik, termasuk pilihan proses yang akan ditempuh dan keputusan tentang opsi masa depan serta kemungkinan hasil atau solusi. Dalam prinsip ADR, klien diharapkan secara mandiri mengembangkan pemahaman dan pilihan mereka sendiri dalam menangani konflik, dan mediator hanya sebagai fasilitator. Untuk menjembatannya perlu adanya beberapa pemikiran berikut.

Pertama di tingkat akar rumput, nilai-nilai hukum adat dan agama merupakan dasar pengambilan keputusan pribadi dan komunal serta hukum nasional. Dalam konteks konflik interpersonal, hukum adat dan agama menentukan cara masyarakat menangani konflik. Beberapa kasus konflik telah diselesaikan dengan prosedur non-yudisial seperti hukum adat dimana pihak berwenang memfasilitasi orang-orang yang berkonflik untuk merundingkan konflik mereka.²⁸ Beberapa komunitas Indonesia memiliki model penyelesaian konfliknya sendiri melalui hukum adat. Sistem hukum Indonesia memberikan kesempatan kepada orang-orang yang memiliki konflik antarpribadi untuk menyelesaikan sendiri perkaranya di luar sistem pengadilan melalui mediasi, seperti perselisihan keluarga dan komersial.

Tokoh agama juga berperan penting dalam membantu masyarakat menyelesaikan konflik di Indonesia.²⁹ Di beberapa komunitas, kesetiaan kepada para pemuka agama dan orang-orang yang dihormati sangatlah penting, karena mereka membimbing masyarakat sekitar setiap hari. Akibatnya, ketika banyak orang Indonesia menghadapi konflik, mereka akan menuruti keputusan pemimpinnya. Meskipun masyarakat sudah mulai mengadopsi pendekatan gaya kepemimpinan modern dan mendorong semua anggota untuk menjadi bagian dari kegiatan pengambilan keputusan, akan tetap menjadi tantangan tersendiri untuk sepenuhnya menerapkan pembaharuan ini di Indonesia. Karena pemimpin tradisional yang sering berperan penting dalam pengambilan keputusan.³⁰

Indonesia adalah masyarakat hierarkis, dan ketegasan serta individualitas tidak begitu nampak.³¹ Misalnya, karyawan mungkin mampu membuat keputusan sendiri, tetapi mereka

²⁷ Haar, B. F., & Krahé, B. *Lo.cit.*

²⁸ Moore, C., & Santosa, M. *Lo.cit.*

²⁹ Suprpto, S, 2015, Religious Leaders And Peace Building: The Role of Tuan Guru and Pedanda in Conflict Resolution in Lombok-Indonesia. *Al-Jami'ah: Journal of Islamic Studies*, Vol. 53, No. 1, Hlm. 225-250.

³⁰ Suryani, A. O., Vijver, F. J., Poortinga, Y. H., & Setiadi, B. N, 2012, Indonesian leadership styles: A mixed-methods approach. *Asian Journal of Social Psychology*, Vol. 15, No. 4, Hlm. 290-303.

³¹ Suryani, A. O., Vijver, F. J., Poortinga, Y. H., & Setiadi, B. N. *Lo.cit.*

masih mengandalkan dan menghormati keputusan pemimpin mereka. Orang Indonesia dalam menghadapi konflik cenderung tunduk kepada orang lain yang memiliki status sosial/agama yang lebih tinggi atau lebih dihormati dari mereka. Menurut Haar, orang Indonesia lebih cenderung memilih menghindar ketika berada dalam konflik. Inilah salah satu ciri dasar masyarakat yang hidup dalam masyarakat kolektivis.³²

Gender juga dapat menjadi pertimbangan penting. Dalam beberapa kasus diketahui bahwa perempuan dipandang sebagai pelengkap atau aksesori bagi laki-laki.³³ Pada sebagian besar tradisi lokal di Indonesia, laki-laki memainkan peran utama dalam penyelesaian konflik. Ketika perempuan mulai beralih memerankan peran laki-laki dalam pendidikan dan tempat kerja, seringkali mereka ditantang oleh masalah agama dan budaya. Misalnya, salah satu asumsi budaya dan agama tentang perempuan adalah bahwa perempuan tidak boleh melibatkan laki-laki (suami) ke dalam urusan mereka, seperti kegiatan pendidikan atau pekerjaan.

KESIMPULAN

Di Indonesia, nilai-nilai budaya dan agama sangatlah penting, sehingga dimungkinkan dapat menjadi tantangan tersendiri dalam menerapkan pendekatan penyelesaian konflik modern dari Negara Barat. Sebagian besar model ADR saat ini telah dikembangkan di negara-negara Barat yang menitikberatkan pada demokrasi, individualisme, dan penentuan keputusan secara mandiri. Nilai-nilai tersebut berbeda dengan nilai hierarkis dan kolektivis masyarakat di negara-negara Timur, seperti di Indonesia.

Tantangan penerapan prinsip-prinsip ADR di Indonesia nampak pada beberapa hal seperti gaya komunikasi, proses pengambilan keputusan secara tradisional dan aspek lain seperti hukum, adat istiadat, agama, gaya kepemimpinan dan gender. Oleh karena itu perlu pendekatan baru dalam menerapkan ADR yang dapat mengkomodir nilai-nilai budaya lokal di samping juga masih tetap menjunjung tinggi prinsip ADR tersebut. Hal ini dapat dilihat dari kondisi masyarakat sekarang yang mana budaya dan gaya hidup di Indonesia telah mengadopsi sistem modernisasi, teknologi informasi, dan interaksi global. Dengan demikian, terdapat potensi yang sangat besar untuk mengembangkan dan menerapkan pendekatan ADR yang dimodifikasi sedemikian rupa dengan memperhitungkan nilai-nilai budaya lokal dan memadukan yang terbaik dari Barat dan budaya Timur. Selain itu, peran penting yang dimainkan oleh para pemimpin daerah di Indonesia harus diperhitungkan.

³² Haar, B. F., & Krahe, B. *Lo.cit.*

³³ Priyatna, A. *Lo.cit.*

Mereka harus diajak berkonsultasi dan dilibatkan dalam pengembangan pendekatan yang relevan secara kekeluargaan dalam menyelesaikan konflik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Gudykunst, W. B., Ting-Toomey, S., & Chua, E. 1988, *Culture and interpersonal communication*. ____: Sage Publications, Inc.
- Hall, E. T., & Hall, M. R. 1989, *Understanding cultural differences*. ____: Intercultural press.
- Kawamura, K. 2011. *Consensus and democracy in Indonesia: Musyawarah-Mufakat revisited*. ____: ____.
- Mulder, N. 1996. *Inside Indonesian society: Cultural change in Indonesia*. ____: Editions Duang Kamol.
- Romsan, A. 2016. *Alternative Dispute Resolution, Teknik Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan: Negosiasi dan Mediasi*. Malang: Setara Press.
- Usman, R. 2013. *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*. Bandung: Citra Aditya Bakti

Peraturan Perundang-undangan

- Secretariat, NADRAC. 2001. A Framework for ADR Standards, report to the Commonwealth Attorney-General. *National Alternative Dispute Resolution Advisory Council, Commonwealth of Australia, April, Canberra*.

Jurnal

- Chua, E. G., & Gudykunst, W. B. 1987. Conflict Resolution Styles in Low-and High-Context Cultures. *Communication Research Reports*, Vol. 4, Issue 1.
- Croucher, S. M., Bruno, A., McGrath, P., Adams, C., McGahan, C., Suits, A., & Huckins, A. 2012. Conflict Styles and High-Low Context Cultures: A Cross-Cultural Extension. *Communication Research Reports*, Vol. 29, Issue 1.
- Haar, B. F., & Krahe, B. 1999. Strategies for Resolving Interpersonal Conflicts in Adolescence: A German-Indonesian Comparison. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, Vol. 30, Issue 6.
- Irawanto, D. W., Ramsey, P. L., & Ryan, J. C. 2011. Tailoring leadership theory to Indonesian culture. *Global Business Review*, Vol. 12, Issue 3.
- Kim, Y. M., Kols, A., Bonnin, C., Richardson, P., & Roter, D. 2001. Client communication behaviors with health care providers in Indonesia. *Patient Education and Counseling*, Vol. 45, Issue 1.
- Korac-Kakabadse, N., Kouzmin, A., Korac-Kakabadse, A., & Savery, L. 2001. Low-and high-context communication patterns: towards mapping cross-cultural encounters. *Cross cultural management: An international journal*, Vol. 8, Issue 2.
- Li, L. M. W., Masuda, T., & Russell, M. J. 2015. Culture and decision-making: Investigating cultural variations in the East Asian and North American online decision-making processes. *Asian Journal of Social Psychology*, Vol. 18, Issue 3.

- Moore, C., & Santosa, M. 1995. Developing appropriate environmental conflict management procedures in Indonesia: integrating traditional and modern approaches. *Cultural Survival Quarterly*, Vol. 19, Issue 3.
- Ohbuchi, K. I., & Takahashi, Y. 1994. Cultural styles of conflict management in Japanese and Americans: Passivity, coyness, and effectiveness of strategies. *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 24, Issue 15).
- Price, C. 2018. Alternative Dispute Resolution in Africa: Is ADR the Bridge between Traditional and Modern Dispute Resolution. *Pepp. Disp. Resol. LJ*, Vol. ____, Issue__.
- Priyatna, A. 2013. Negotiating and rethinking local culture: The narratives of Indonesian women juggling higher education, work, and domestic roles. *Asian Journal of Women's Studies*, Vol. 19, Issue 4.
- Siswajanty, F., Rohaedi, E., & Abid, H. 2019. Mediation as an Alternative Dispute Resolution in Religious Court Systems in Indonesia. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, Vol. 6, Issue 5.
- Smith-Hefner, N. J. 1988. Women and politeness: The Javanese example. *Language in Society*, Vol. 17, Issue 4.
- Sukarno, S. 2015. Politeness Strategies in Responding to Compliments in Javanese. *Indonesian Journal of Applied Linguistics*, Vol 4, Issue 2.
- Suryani, A. O., Vijver, F. J., Poortinga, Y. H., & Setiadi, B. N. 2012. Indonesian leadership styles: A mixed-methods approach. *Asian Journal of Social Psychology*, Vol. 15, Issue 4.
- Suprpto, S. 2015. Religious Leaders And Peace Building: The Role of Tuan Guru and Pedanda in Conflict Resolution in Lombok–Indonesia. *Al-Jami'ah: Journal of Islamic Studies*, Vol. 53, Issue 1.
- Triandis, H. C. 2001. Individualism-collectivism and personality. *Journal of personality*, Vol. 69, Issue 6.

KETERWAKILAN KELOMPOK DISABILITAS DALAM PEMILIHAN UMUM DITINJAU DARI PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA

Radhi Anadi, Lina Alfiana

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No. 193 Malang, 65144, 0341 551932, Fax:0341 552249
Email : yandri@unisma.ac.id linaalfiana25@gmail.com

ABSTRAK

Kelompok disabilitas adalah kelompok yang menaungi orang-orang yang dibatasi aktivitasnya yang disebabkan keterbatasan fisik, jiwa dan mental dalam jangka waktu yang lama. Hal ini pasti ada dan dialami oleh beberapa orang. Adanya keterbatasan itu mengakibatkan dirinya tidak dapat melakukan beberapa aktivitas, seperti mencalonkan dirinya dalam pemilu. Ini pengaruh daripada pembatasan hak kelompok disabilitas. Hak yang diperoleh kelompok disabilitas masih belum merata padahal mereka juga bagian dari masyarakat Indonesia. Penelitian ini bertujuan memberikan pengetahuan agar keterbatasan yang dimiliki oleh kelompok disabilitas dalam pemilu dapat dihapuskan dan diberikan hak politiknya. Metode penelitian yang digunakan adalah Yuridis Normatif. Metode penelitian ini digunakan untuk memahami reformulasi pengaturan kelompok disabilitas dalam system pemilihan umum dan hak kelompok disabilitas untuk dipilih dalam pemilu ditinjau dari perspektif hak asasi manusia. Permasalahan yang terjadi adalah bagaimana reformulasi pengaturan kelompok disabilitas dalam sistem pemilihan umum dan bagaimana hak kelompok disabilitas untuk dipilih dalam perspektif hak asasi manusia.. sehingga menghasilkan 2 hasil penelitian yaitu dalam hal hak untuk dipilih ataupun memilih konstitusi telah memberikan payung hukum terhadap orang yang menyandang disabilitas, namun dalam implemenasinya belum maksimal dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas sudah memberikan hak-hak disabilitas dalam hak politiknya sehingga selaras dengan tujuan hak asasi manusia.

Kata kunci: Disabilitas, Pemilu, HAM.

PENDAHULUAN

Pemilu atau disebut dengan pemilihan umum merupakan salah satu pesta besar yang dilakukan oleh masyarakat Indonesia. Pemilu yang dilaksanakan 5 (lima) tahun sekali merupakan momentum yang selalu dinantikan oleh kaum elit politik. Mereka akan berlomba-lomba mencalonkan dirinya dalam ajang pemilihan umum. Siapapun berhak mengajukan dirinya dalam pemilihan umum berdasarkan ketentuan yang sudah ditetapkan. Mulai dari lulusan SMA sampai lulusan doktor dan professor diperbolehkan dan berhak atas hak politiknya. Baik itu kaum elit atau kaum biasa dan dipercaya oleh masyarakat, siapapun dapat mendapatkan haknya. Namun dalam kajian yang kami tulis pada kali ini adalah terpaku pada hak kelompok disabilitas yang ingin mencalonkan diri dalam pemilihan umum. Usut punya usut kaum disabilitas tidak pernah mendapatkan hak yang sama. Meskipun Undang-undang telah mengaturnya namun dalam implementasinya itu belum tercapai.

Penyandang disabilitas sebagai warganegara Indonesia mempunyai hak sama dengan warganegara Indonesia lainnya. Pada Pasal 13 huruf (a) UU No. 8 Tahun 2016 tentang

Penyandang Disabilitas mengatur bahwa penyandang disabilitas memiliki hak untuk memilih dan dipilih dalam jabatan publik. Jabatan publik merupakan jabatan badan publik negara yang meliputi lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan-badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Hak Politik merupakan hak universal pada batas-batas fisik manusia.

Hak politik ini bersifat inklusif, semua orang berhak atas kesempatan yang sama untuk mendapatkannya, termasuk dengan penyandang disabilitas. Kondisi disabilitas tidak menghalangi seseorang untuk memperoleh hak politik. Hak politik adalah Hak Asasi Manusia di Indonesia yang diakui di dalam negara hukum mengakui menjunjung tinggi hak asasi manusia sebagai hak dasar manusia yang bersifat kodrati. Oleh karena itu, perlindungan, penghormatan, dan penegakan terhadap hak asasi manusia sangat gencar disuarakan di Indonesia demi tercapainya kesejahteraan, penghormatan terhadap kemanusiaan, keadilan dan kebahagiaan sebagai umat bernegara.

Demi menjamin terwujudnya cita-cita dan cita-cita nasional yang ditetapkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, perlu diadakan pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagai salah satu sarana mewujudkan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis, berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, pemilihan umum perlu diatur dan menjadikannya sebagai perwujudan yang utuh dari kelembagaan pemerintahan negara demokrasi untuk menjamin kelangsungan dan kepastian hukum serta pemilihan umum yang efektif dan efisien. Pemilihan umum biasa disebut dengan pemilihan umum, yaitu pemilihan langsung, terbuka, bebas, rahasia, jujur, dan adil dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai sarana wakil rakyat dalam memajukan Indonesia. Seyogyanya, pemilu dijadikan ajang pergantian pemimpin negara dan tiap-tiap daerah yang ada di Indonesia.

Sebagaimana diketahui semua orang, setiap orang berhak untuk dipilih dan memberikan suara dalam pemilihan umum. Kepentingan disabilitas untuk mencalonkan dalam pemilihan umum merupakan hak asasi manusia dalam berpolitik. Akan tetapi, partai politik enggan mengakomodir kelompok disabilitas sebagai peserta pemilihan umum. Hal ini menjadi penghambat kelompok disabilitas dalam mencalonkan dirinya sebagai anggota DPR, DPRD Kabupaten/Kota. Namun untuk menjadi Dewan Perwakilan Daerah hanya

perorangan tentu tidak menjadi masalah kalau orang disabilitas mencalonkan diri. Dalam penelitian ini akan membahas mengenai keterwakilan kelompok disabilitas dalam pemilihan umum ditinjau dari aspek Hak Asasi Manusia. Apakah kelompok disabilitas terjamin hak politiknya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas bahwa kelompok disabilitas memiliki hak politiknya. Keterjaminan kelompok disabilitas didalam demokrasi merupakan terwujudnya hak asasi manusia yang tidak membedakan jenis kelamin, ras, suku, agama, dan jasmani maupun fisik. Masyarakat menganggap bahwa yang cocok duduk di kursi DPR yakni orang-orang elit dan memiliki banyak uang. Sementara, kelompok disabilitas dianggap terpinggirkan.

Jurnal ini diharapkan dapat memberikan gambaran kepada pembaca terkait dengan keterwakilan kaum disabilitas dalam pemilu dan memberikan pemahaman kepada pembaca agar membuka mata dan memberikan dukungan penuh terhadap kaum disabilitas yang mencalonkan dirinya dalam pemilu. Rumusan masalah yang diangkat yaitu bagaimana reformulasi pengaturan kelompok disabilitas dalam sistem pemilihan umum? Bagaimana hak kelompok disabilitas untuk dipilih dalam pemilu ditinjau dari perspektif hak asasi manusia?. Metode penelitian yang digunakan adalah Yuridis Normatif. Metode penelitian ini digunakan untuk memahami reformulasi pengaturan kelompok disabilitas dalam sistem pemilihan umum dan hak kelompok disabilitas untuk dipilih dalam perspektif hak asasi manusia. Sedangkan metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang dan konseptual. Pendekatan undang-undang (*status approach*) atau pendekatan yuridis yaitu penelitian terhadap produk hukum¹. Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan untuk menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan penelitian yang akan diteliti. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*),² pendekatan ini dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi, pendekatan ini konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Sehingga diperlukannya pembaharuan hukum atau peraturan. Kemudian analisis data hukum yang digunakan yaitu adalah dengan menggunakan metode analisis deskriptif analitis.

PEMBAHASAN

Reformulasi Pengaturan Kelompok Disabilitas Dalam Sistem Pemilihan Umum

¹ Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung : Mandar Maju, Hlm. 92.

² Johnny Ibrahim, 2007, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cet 3, Malang : Bayumedia Publishing, Hlm. 306.

Untuk menjamin siklus kekuasaan diperlukan pemilihan umum yang demokratis yang dapat menjamin kepentingan seluruh masyarakat. Pemilihan umum dapat dilaksanakan apabila semua elemen masyarakat ikut andi dalam pesta demokrasi. Pada Pasal 28 H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. Pasal 28 J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif.³ Perlindungan kelompok disabilitas untuk ikut serta dalam mencalonkan anggota DPR dan DPRD Kabupaten/Kota sangat terhambat karena dalam Pasal 240 ayat (h) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bahwa persyaratan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sehat jasmani dan rohani.⁴ Keterwakilan disabilitas dalam parlemen sangat terbatas hal ini dikarenakan partai politik enggan menerima untuk mencalonkan dirinya pada pesta demokrasi.

Dalam membahas sistem perwakilan, setidaknya harus ada empat unsur utama yaitu perwakilan, perwakilan, sesuatu dan latar belakang politik (Samadi dan Voru's Tornquist and Varu, 2009: 36). Pertama, perwakilan adalah sekelompok orang yang mewakili lembaga perwakilan formal dan informal (organisasi masyarakat sipil, dll). Kedua, ada sekelompok orang yang bisa menjadi pemilih atau pelanggan. Ketiga, orang-orang menunjukkan minat pada pandangan atau preferensi politik tertentu. Keempat adalah latar belakang politik yang representatif.⁵

Gerakan disabilitas yang ingin terjun dalam dunia politik terus bergelora dan masyarakat masih menganggap bahwa disabilitas tidak bisa menjalankan kehidupan sehari-hari. Keterwakilan kelompok minoritas pada lembaga legislative merupakan cerminan dari nilai-nilai demokrasi. Pada 2019, banyak parpol mengirimkan 35 calon penyandang disabilitas sebagai calon legislatif. Misalnya untuk wilayah Yogyakarta, pada Pemilu 2019, ada 3 calon penyandang disabilitas yang mengikuti acara tersebut, yakni Anggia Sari sebagai calon legislatif dari Parpol Nasdem DPR RI, dan Nuning menjadi calon legislatif dari Pemilu kelima parpol PSI DIY. Juara ketiga Anais dari partai Gerindra. Berikut

³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

⁵ Adelia Fitri, 2019, Representasi Kelompok Disabilitas Dalam Pencalegan Tahun 2019, *Jurnal Transformative*, Vol. 5 No. 2, Hlm. 40.

perempuan calon penyandang disabilitas. Ruang yang cukup luas bagi keterwakilan perempuan penyandang disabilitas, menjadikan mereka politisi dengan berbagai kendala fisik dan mental. Keterwakilan penyandang disabilitas yang diakomodasi melalui partai politik menunjukkan bahwa demokrasi sedang mengalami kemajuan. Tidak hanya elite yang bisa dicalonkan sebagai anggota DPR, tapi juga masyarakat kelas bawah bisa dicalonkan sebagai anggota DPR. Studi ini bagus untuk dikaji terkait keterwakilan kaum disabilitas dalam pemilu tahun 2019.⁶

Hak Kelompok Disabilitas Untuk Dipilih Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Menurut Bahder Johan Nasution (Bahder Johan Nasution): Dari perspektif peraturan perundang-undangan hak asasi manusia, di satu sisi hak asasi manusia memiliki ciri-ciri dasar yang membatasi kekuasaan pemerintah, dan di sisi lain memberikan kemampuan kepada pemerintah untuk membatasi hak-hak dasar berdasarkan fungsi kontrolnya. Daya (proses). Oleh karena itu, meskipun hak-hak dasar mengandung sifat membatasi kekuasaan pemerintah, namun pembatasan tersebut tidak berarti mematikan kekuasaan pemerintah yang pada dasarnya mengandung kekuasaan untuk mengatur kehidupan masyarakat.⁷ Salah satu yang menjadi hak dasar warga Negara tersebut adalah hak demokrasi dan kebebasan atas penyelenggaraan, pemenuhan, dan penggunaan hak demokrasi itu sendiri. Hak tersebut merupakan bagian yang sangat penting dalam perjalanan kebangsaan mengingat upaya demokratisasi yang bermuara kepada kebebasan demokrasi tersebut dari waktu ke waktu kian terus mengalami perkembangan. Doktrin tentang Hak Asasi Manusia sudah diterima secara universal sebagai *a moral, Political, and legal framework and as a guideline* dalam membangun peradaban dunia yang lebih tentram dan damai. Prinsip dari negara hukum yakni menjamin perlindungan hak asasi manusia yang dianggap ciri sebagai negara hukum. Oleh karena itu, dikatakan Muhammad Kusnardi dan Harmailiy Ibrahim, persoalan hak asasi manusia adalah persoalan antara individu yang memegang kekuasaan dan individu yang tidak mempunyai kekuasaan. Persoalan hak asasi merupakan persoalan yang timbul sebagai akibat terjadinya ketegangan antara yang memerintah dan diperintah. Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Hak Asasi Manusia merupakan adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta

⁶ *Ibid*, Hlm. 39.

⁷ Bahder Johan Nasution, 2011, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju, Hlm. 241.

perlindungan harkat dan martabat manusia.⁸ Oleh karena itu, hak asasi manusia merupakan hak yang melekat sejak dari lahir manusia sendiri.

Persamaan di hadapan hukum bagi setiap warga negara di Indonesia merupakan cita hukum (*rechtside*) dalam mewujudkan keadilan di satu pihak dan dilain pihak sebagai sistem norma hukum. Persamaan hukum (*equality before the law*) tercantum dalam pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 sebagai berikut :

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”

Begitu pula dalam politik setiap orang berhak bebas dari dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif Pasal 28 I ayat (2).⁹ Tidak semua orang dilahirkan dengan sempurna dimuka bumi ini secara fisik. Hal ini dialami oleh disabilitas ketika menjalani aktifitas sehari-hari kesulitan.

Gerakan bagi penyandang disabilitas harus memperjuangkan dan memberi kesempatan untuk memperjuangkan pengakuan dan kesetaraan. Minoritas di volume pertama "*Journal of Change*" mewakili politik. 5. 2 September 2019, halaman 43. Politik Indonesia telah memberikan kontribusi nyata bagi demokrasi yang lebih matang. Selama ini paradigma masyarakat masih meyakini bahwa penyandang disabilitas memiliki keterbatasan dan perlu merasa kasihan pada mereka. Bagi masyarakat yang terpinggirkan untuk memajukan politik elektoral, contoh pemilu 2019 ini menjadi tantangan besar. Pitkin berpendapat bahwa representasi semacam ini dapat dipahami sebagai hubungan antara perwakilan dan perwakilan yang didasarkan pada kepentingan (perwakilan dan terwakili) dalam konteks politik tertentu (Marijan, 2011: 41). Pada orde baru, tidak ada calon yang secara jelas mewakili penyandang disabilitas, tetapi setelah reformasi, berbagai kelompok didorong untuk tampil sebagai politisi.¹⁰ Isu yang diperjuangkan oleh kaum disabilitas yakni memperjuangkan hak-hak publik (Jurnal Transformative, Vol. 5, Nomor 2 September 2019) untuk diakses kaum disabilitas antara lain kursi roda, tongkat, jalan dan sebagainya. Hal tersebut sejalan dengan teori politik identitas dan representasi yang dikemukakan oleh agama Kristen, yaitu aksi politik mengutamakan kepentingan anggota kelompok karena memiliki kesamaan identitas atau karakteristik. Namun, para penyandang disabilitas ini menikmati perlindungan hak asasi manusia yang sama dengan orang biasa.¹¹ Representasi

⁸ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

⁹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁰ Adelia Fitri, *Op.cit.*, Hlm. 41.

¹¹ *Ibid*, Hlm. 41.

terhadap penyandang disabilitas menjadi tanggungjawab pemerintah dalam hal ini tertuang dalam Pasal 28 I UUD NRI 1945. Dalam Pasal 34 ayat (2) UUD NRI 1945 ditentukan bahwa negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Jenis-jenis disabilitas diantaranya :¹²

1. Disabilitas fisik

Disabilitas jenis ini merupakan keterbatasan dalam fungsi tubuh. Bisa dikarenakan sejak lahir, cacat, maupun kecelakaan. Contohnya, lumpuh, kaki pincang, dll

2. Disabilitas sensorik

Disabilitas jenis ini merupakan keterbatasan dalam panca indera. Misalnya, tuna rungu, tuna wicara, tuna netra. Jika kita akan berkomunikasi dengan disabilitas sensorik ini biasanya kita harus mempunyai keahlian, karena ada metode yang bisa digunakan untuk berkomunikasi dengan mereka.

3. Disabilitas mental

Disabilitas jenis ini adalah keterbatasan pada fungsi mental/otak. Biasanya mengalami depresi, gangguan jiwa, bipolar, stress, dan lupa ingatan. Cara menghadapi disabilitas jenis ini butuh kesabaran dan ketelatenan yang kuat. Karena ini berkenaan dengan mental seseorang harus berhati-hati dan menjaga perkataan.

4. Disabilitas intelektual

Disabilitas jenis ini dikarenakan IQ yang dimilikinya dibawah rata-rata. Sehingga ia tidak cepat menangkap informasi, keterbatasan dalam berkomunikasi dan bersosialisasi. Ia akan paham dengan orang-orang terdekat saja seperti keluarga, dan tidak jarang ia lebih suka menyendiri dan tidak ingin kenal dengan banyak orang.

Lingkungan juga akan mempengaruhi intelektual si penyandang disabilitas. Ia tidak akan suka keramaian karena itu hanya akan membuatnya stress dan marah-marah. Disamping itu melayani penyandang disabilitas jenis ini juga butuh kesabaran yang kuat.

Klasifikasi yang sering dijumpai pada kelas sosial termasuk dalam kategori kecacatan yaitu kemiskinan dan tingkat pendidikan. Orang yang diklasifikasikan sebagai penyandang cacat diklasifikasikan sebagai orang miskin dan tidak memiliki pendidikan tinggi. Hak yang diperoleh dibagi menurut kelas sosial, jika penyandang disabilitas termasuk kelas menengah dan berpendidikan tinggi biasanya tidak akan didaftarkan untuk mendapatkan bantuan. Fenomena konstruksi berbasis material merupakan bagian penting

¹² Kartika G. Rompis, 2016, *Perlindungan Hukum Terhadap Penyandang Disabilitas Dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia*, Jurnal Hukum, Vol. IV, No. 2, Hlm. 173.

dari pengakuan dan status penyandang disabilitas. Hal ini semestinya menjadi perhatian bagi masyarakat Indonesia untuk lebih peduli dan saling korelasi terhadap kaum disabilitas.¹³

Pengaturan dalam Undang-Undang termasuk dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 khususnya pada pasal 5 ayat (3) disebutkan bahwa setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya. Yang dimaksud dengan kelompok masyarakat rentan dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia antara lain orang lanjut usia, anak-anak, fakir, miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat atau disabilitas.¹⁴ Penyandang disabilitas adalah setiap orang yang telah lama mengalami hambatan fisik, intelektual, psikologis dan / atau indrawi, yang mungkin mengalami hambatan dan kesulitan saat berinteraksi dengan lingkungan dan tidak dapat berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lain sesuai dengan haknya.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas Pasal 5 memberikan hak kepada penyandang disabilitas hak hidup, bebas dari stigma, privasi, keahlian dan perlindungan hukum, pendidikan, pekerjaan, kewirausahaan, dan koperasi, kesehatan, politik, keagamaan, keolahragaan, kebudayaan dan pariwisata, kesejahteraan sosial, aksesibilitas, pelayanan public, perlindungan dari bencana, habilitasi dan rehabilitasi, konsesi, pendataan, hidup secara mandiri dan dilibatkan dalam masyarakat, Penyandang disabilitas pun juga diberikan untuk mencalonkan anggota DPR/DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan Kepala Daerah hal ini diatur pasal 13 hak politik untuk penyandang disabilitas meliputi :

- a. hak, memilih dan dipilih dalam jabatan politik,
- b. menyalurkan aspirasi politik baik tertulis maupun lisan, memilih partai politik dan/atau individu yang menjadi peserta pemilihan umum,
- c. membentuk, menjadi anggota, dan/atau pengurus organisasi masyarakat dan/atau partai politik, membentuk dan/atau partai politik
- d. membentuk dan bergabung dalam organisasi penyandang disabilitas dan untuk mewakili penyandang disabilitas pada tingkat lokal, nasional dan internasional
- e. memperoleh aksesibilitas pada sarana dan prasarana penyelenggaraan pemilihan umum pada semua tahap dan/atau bagian penyelenggaraanya

¹³ *Ibid.*, Hlm. 48.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

- f. berperan secara aktif dalam sistem pemilihan umum pada semua tahap dan/atau bagian penyelenggaraanya
- g. memperoleh aksesibilitas pada sarana dan prasarana penyelenggaraan pemilihan umum, pemilihan gubernur, bupati/walikota, dan pemilihan kepala desa atau nama lain;¹⁵

KESIMPULAN

Dari hasil analisis yang kita telah baca dari berbagai sumber dan pada pembahasan yang telah di paparkan di atas maka dapat di simpulkan beberapa hal yang berkaitan dengan hak disabilitas untuk di pilih dalam perspektif hak asasi manusia yaitu :

- a. Dalam hal hak untuk dipilih ataupun memilih konstitusi telah memberikan payung hukum terhadap orang yang menyandang disabilitas, Secara materilpun tidak ada batasan atau syarat tertentu (khusus) bagi penyandang disabilitas untuk dipilih. Namun kendati demikian rupanya secara tekstual saja tidak mencukupi sebagai penunjang untuk mendapatkan hak dipilih, sebab secara kontekstual masih banyak perilaku-perilaku masyarakat yang masih berlomba-lomba untuk mencederai wajah demokrasi kita, masih banyak diskriminasi yang tidak mencerminkan konstitusi negara Indonesia yang mana sangat menjunjung tinggi hak asasi manusia.
- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas menjelaskan secara terperinci tentang hak-hak penyandang disabilitas dalam hal dipilih ataupun memilih. Namun UU ini tidak secara khusus menjelaskan terkait penindakan lebih lanjut terkait masyarakat yang seorang disabilitas di perlukan secara diskriminasi, perlu kiranya pengauditan secara nasional atau merevisi suatu aturan yang lebih khusus lagi terkait hak-hak penyandang disabilitas ini dan tidak adalagi yang namanya diskriminasi. agar kedepannya senantiasa setiap orang itu maupun memilih dan dipilih tanpa memandang budaya, ras, dan sebagainya.

SARAN

Kami selaku pengusung jurnal dengan judul “Keterwakilan Kelompok Disabilitas Dalam Pemilihan Umum Ditinjau Dari Hak Asasi Manusia“ demi kesempurnaan dan tercapainya luaran dari karya ini, penulis merekomendasikan beberapa saran diantaranya:

- 1. Pembuat Kebijakan, diharapkan jurnal ini dapat dijadikan salah satu bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan. Karena jurnal ini dapat memberikan gambaran bagaimana kondisi dan perjuangan hak politik kaum disabilitas dalam pemilu.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas.

Sehingga dapat melakukan reformulasi peraturan perundang-undangan yang pro kaum disabilitas.

2. Masyarakat, diharapkan jurnal ini dapat dijadikan bahan bacaan yang dapat memberikan wawasan luas sehingga masyarakat dapat lebih peka dan mendukung penuh terhadap kaum disabilitas, terutama dalam memperjuangkan hak politiknya.
3. Kaum Disabilitas, diharapkan jurnal ini dapat membantu memberikan motivasi dan semangat untuk tetap memperjuangkan hak politiknya dalam pemilu. sehingga dapat mengimplementasikan diri dalam pemilu yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshidiqie, Jimly, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju
- Bahder Johan Nasution, 2011, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju:
- Johnny Ibrahim. 2007, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cet 3, Malang: Bayumedia Publishing

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang RI No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
- Undang-Undang RI No.39 Tahun 2019 Tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang RI No 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas

Jurnal

- Adelia Fitria. 2019. Representasi Kelompok Disabilitas Dalam Pencalegan Tahun 2019: *Jurnal Transformative*, Vol 5, No. 2.
- Kartika G. Rompis, 2016, *Perlindungan Hukum Terhadap Penyandang Disabilitas Dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia*, Jurnal Hukum, Vol. IV, No. 2.

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK DI PEMERINTAH DAERAH

Sunariyanto

Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Islam Malang
Alamat: Jl. Mayjen Haryono 193 Malang 65144 Telp dan Faks (0341) 565802
Email: sunariyanto@unisma.ac.id

ABSTRAK

Pemerintah Daerah seharusnya memberikan pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara bertanggungjawab, professional, sebaik-baiknya dan seadil-adilnya. Pelayanan publik yang belum memenuhi harapan masyarakat yakni pelayanan perizinan dan non perizinan yang merupakan kewenangan Pemerintah Daerah terindikasi disalahgunakan oleh pejabat-pejabat di daerah untuk memperkaya diri. Manfaat kajian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain: (1) hasil kajian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengkaji yang ingin melakukan pengkajian lanjutan sebagai informasi dasar; (2) hasil kajian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Daerah dalam rangka pelayanan publik. Tujuan kajian ini adalah menganalisis implementasi kebijakan birokrasi dalam pelayanan publik. Dan rumusan masalahnya yaitu bagaimana Implementasi Kebijakan Birokrasi Dalam Pelayanan Publik?. Metode kajian ini adalah dengan metode kualitatif, yaitu data yang digunakan berupa hasil telaah buku-buku tentang Implementasi Kebijakan Birokrasi dalam Pelayanan Publik yang informasinya diperoleh melalui studi perpustakaan. Pemahaman terhadap implementasi kebijakan publik mengandung arti yaitu memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan. Implementasi tidak terlepas dari keseluruhan rangkaian proses kebijakan. Kehadiran birokrasi merupakan keharusan dari tugas utama negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan publik dipahami sebagai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Pelayanan publik diartikan sebagai pemberian pelayanan keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Penyelenggaraan pelayanan publik harus dilakukan sesuai prinsip-prinsip pelayanan publik yang meliputi: a. Sederhana, b. Partisipatif, c. Akuntabel, d. Berkelanjutan, e. Transparansi, f. Keadilan. Indikator penilaian kinerja organisasi publik, antara lain, yaitu: efisiensi, efektivitas, keadilan, dan daya tanggap. **Kata kunci** : Implementasi, Kebijakan, Birokrasi, Pelayanan Publik.

PENDAHULUAN

Pemerintah Daerah seharusnya memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan mereka secara bertanggungjawab dan profesional. Hak-hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan harus diberikan dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya. Berdasarkan survey integritas yang telah dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi pada tahun 2012, menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik di Indonesia hanya mencapai skor 6,86 dari skala 10 untuk instansi pusat, dan 6,32 untuk daerah. Skor integritas itu menunjukkan karakteristik kualitas dalam pelayanan publik, ada tidak adanya suap, ada tidaknya *Standard Operating Procedure (SOP)*, kesesuaian proses pelayanan dengan SOP yang ada, keterbatasan informasi, keadilan dan kecepatan dalam

pemberian pelayanan dan kemudahan masyarakat dalam melakukan pengaduan¹. **Salah satu** pelayanan publik yang belum memenuhi harapan masyarakat yakni pelayanan perizinan dan non perizinan yang merupakan kewenangan Pemerintah Daerah, yang terindikasi disalahgunakan oleh pejabat-pejabat di daerah untuk memperkaya diri. Akibatnya tidak sedikit oknum pejabat daerah tertangkap tangan oleh Komisi Pemerantasan Korupsi (KPK) karena terbukti menyalahgunakan kewenangan dalam memberikan perizinan dan non perizinan. Misalnya dikarenakan adanya pungli (pungutan liar) dalam pelayanan perizinan dan non perizinan yang dibutuhkan masyarakat. Hal ini terjadi karena masyarakat tidak mendapatkan informasi yang mudah diakses. Dan juga untuk mengurus satu ijin saja seringkali mengharuskan masyarakat mengurus tidak di salah satu SKPD saja, tetapi harus di beberapa SKPD.

Guna mewujudkan pelayanan perizinan dan non perizinan yang memudahkan masyarakat, sebenarnya Pemerintah telah memerintahkan kepada Pemerintah Daerah untuk menerapkan model penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yang didasarkan pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan didasarkan pula pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia tersebut, bahwa sasaran implementasi penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, selain meningkatnya hak-hak masyarakat terhadap pelayanan perizinan dan non perizinan, tetapi juga untuk mewujudkan pelayanan perizinan dan non perizinan yang cepat, murah, mudah, transparan, pasti dan terjangkau. Namun harapan pelayanan publik tersebut khususnya pelayanan perizinan dan non perizinan ternyata berbeda dengan kenyataannya di lapangan.

Manfaat kajian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain: (1) hasil kajian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengkaji yang ingin melakukan pengkajian lanjutan sebagai informasi dasar; (2) hasil kajian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan perizinan. Tujuan kajian ini adalah menganalisis implementasi kebijakan birokrasi dalam pelayanan publik. Dan rumusan masalahnya yaitu bagaimana Implementasi Kebijakan Birokrasi Dalam Pelayanan Publik?. Metode kajian ini adalah dengan metode kualitatif, yaitu data yang

¹ Mulyadi, Deddy, 2015, *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Bandung: Alfabeta., Hlm. 248.

digunakan berupa hasil telaah buku-buku tentang Implementasi Kebijakan Birokrasi dalam Pelayanan Publik yang informasinya diperoleh melalui studi perpustakaan.

PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik didalamnya mengandung arti yaitu seharusnya didalamnya dipahami mengenai apa yang nyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan, yang dapat berupa peristiwa-peristiwa maupun berupa kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa². Artinya didalam implementasi kebijakan yang ada mulai dari suatu perencanaan yang sudah ditetapkan baik itu berupa keputusan, peraturan, undang-undang harus dipahami apa yang diinginkan oleh peraturan perundang-undangan tersebut yang nyata-nyata terjadi sesudah suatu keputusan diberlakukan. Kenyataannya implementasi tidak terlepas dari keseluruhan atau rangkaian proses kebijakan dan *nature of problems* yakni sifat dan lingkup masalah yang mempengaruhi implementasi kebijakan serta cakupan program. Tingkatan kesulitan teknis dalam keputusan kebijakan memiliki rentang dari mudah hingga sulit dikendalikan. Suatu masalah terkadang lebih sulit ditangani daripada masalah lain yang dikarenakan bersifat kompleks dan melibatkan serangkaian keputusan untuk mengatasi persoalan baik pada level hirarkis maupun antar instansi/lintas sektoral. Keragaman masalah yang dihadapi pemerintah membuat sulit proses implementasi karena sifat masalah itu sendiri yang multidimensional, seperti perilaku tindak kekerasan dan anarkis atau rendahnya tingkat pendidikan yang berakar dari berbagai macam faktor³.

Kelompok sasaran mempunyai lingkup atau prosentase yang menjadi tujuan dari kebijakan menyebabkan pelaksanaan implementasi kebijakan yang bertujuan mengurangi tingkat korban kecelakaan lalu-lintas jauh lebih sulit ketimbang menerapkan peningkatan standar keamanan pada sebuah industri mobil atau otomotif. Tingkat perubahan perilaku kelompok sasaran yang dikehendaki oleh suatu kebijakan akan mendatangkan kesulitan tersendiri jika diarahkan untuk mengurangi pola perilaku seksual yang menyimpang atau dikriminasi rasial, apalagi masalah tersebut berakar pada system budaya dan kepercayaan masyarakat. Akan lebih mudah mengimplementasikan peningkatan suplai energi atau daya

² Abdul Wahab, solichin, 1997, *Analisis kebijaksanaan, dari Formulasi Ke implementasi kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara., Hlm. 45.

³ Howlett, Michael dan M. Ramesh, 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press., Hlm. 43.

listrik karena perubahan perilaku hanya mencakup sebagian atau sekelompok kecil masyarakat⁴.

Kebijakan publik mempunyai model untuk berusaha mencakup dan menjelaskan proses kebijakan publik yang di dalamnya memiliki tahap implementasi, menurut Waldo (dalam Zauhar) bahwa model merupakan sarana untuk meredusir semua konsepsi tentang sifat, realitas atau universal yang berfungsi menyederhanakan pemahaman mengenai sesuatu atau menggunakan analogi, dimana pengkonsepsian sesuatu yang belum diketahui berdasarkan pada sesuatu yang sudah diketahui serta dengan menggunakan metafora untuk memperoleh kejelasan tentang suatu fenomena⁵. Garis besar model implementasi kebijakan dibagi oleh Parsons menjadi empat kategori, yaitu:

- 1) *The analysis of Failure*
- 2) *Rational Model (Top-Down)* untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi
- 3) *Bottom Up Model* merupakan kritik untuk pendekatan Top-Down berkaitan dengan faktor-faktor lain yang penting dan interaksi organisasi
- 4) *Hybrid Theories* yakni teori-teori hasil sintesis⁶

Model top down memusatkan perhatian pada institusi dan kondisi sosial ekonomi yang menekankan perilaku. Karena itu kajian implementasi kebijakan yang menekankan pada desain kebijakan digolongkan sebagai pendekatan '*top-down*' yang memandang proses kebijakan sebagai serangkaian perintah dimana para pemimpin politik mengartikulasikan preferensi kebijakan yang jelas, kemudian dilaksanakan melalui perangkat administratif pemerintah. Perhatian utama model ini ditujukan pada pejabat senior yang justru memiliki peran kecil dibandingkan pejabat-pejabat pelaksana⁷.

Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu instrumen penting yang ada dalam masyarakat yang keberadaannya tidak dapat dihindari dalam konsep negara modern. Hadirnya birokrasi merupakan konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintahan) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Negara dituntut untuk terlibat

⁴ Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins. Hlm.____.

⁵ Zauhar, Soesilo, 1996, *Reformasi Administrasi, Konsep, Dimensi dan Strategi*. Jakarta: Bumi Aksara., Hlm. 27.

⁶ Wayne parsons, 2006, *Publik Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group., Hlm. 64.

⁷ Howlett, Michael dan M. Ramesh, 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press. Hlm. 34.

secara langsung dalam memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh rakyatnya (*public goods and services*), baik dalam keadaan tertentu negara memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya. Untuk itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyat yang disebut sebagai birokrasi⁸.

Pelayanan publik

Pelayanan publik merupakan suatu elemen yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang secara sederhana juga dapat dipahami sebagai pelayanan yang di selenggarakan oleh pemerintah. Selain itu juga dapat diartikan sebagai pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai keperluan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah di tetapkan⁹. Pengertian lain pelayanan publik merupakan pelayanan negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa dan pelayanan administrasi yang di sediakan oleh penyelenggara pelayanan publik¹⁰. Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Pelayanan publik adalah kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik¹¹. Sedangkan menurut Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No/KEP//25/M.PAN/2/2014 menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelaksanaan yang dilaksanakan penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan pelayanan maupun dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan¹².

Penyelenggaraan pelayanan publik

Penyelenggaraan pelayanan publik yang baik harus dilakukan dengan prinsip-prinsip pelayanan publik sebagai berikut. a. Sederhana, Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun penyelenggara. b. Partisipatif, penyusunan Standar Pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan. c. Akuntabel, hal-hal

⁸ Prasojo, Eko Dkk, 2006, *Mengurai Benang Kusut Birokrasi" Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*, Depok: PIRAMEDIA. Hlm. 76.

⁹ Mulyadi, Deddy Dkk, 2016, *Administrasi publik untuk pelayanan publik (konsep dan praktik administrasi dalam penyusunan SOP, standart pelayanan, etika pelayanan, inovasi untuk kinerja birokras*, Bandung: Alfabeta. Hlm. 39.

¹⁰ Sujardi, 2011, *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*. Bandung: Refika Aditama. Hlm. 7.

¹¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

¹² Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No/KEP//25/M.PAN/2/2014.

yang diatur dalam Standar Pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan kepada pihak yang berkepentingan. d. Berkelanjutan, standar Pelayanan harus terus-menerus dilakukan perbaikan sebagai upaya peningkatan kualitas dan inovasi pelayanan. e. Transparansi, standar Pelayanan harus dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat. f. Keadilan, standar Pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental¹³.

Fungsi Birokrasi Sebagai Pelayanan

Menurut Kumorotomo bahwa indikator penilaian kinerja organisasi publik diantaranya yaitu: efisiensi, efektivitas, keadilan, dan daya tanggap. Indikator-indikator yang digunakan untuk menilai kinerja organisasi sangat bervariasi. Secara garis besar, berbagai parameter yang dipergunakan untuk melihat kinerja pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi dua pendekatan. Pendekatan yang pertama melihat kinerja pelayanan publik dari perspektif pemberi layanan dan pendekatan kedua dari perspektif pengguna jasa¹⁴.

a. Akuntabilitas

Akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik merupakan suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran atau nilai-nilai dalam atau norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh para stakeholders. Rendahnya tingkat akuntabilitas aparat birokrasi dalam pemberian pelayanan publik erat kaitannya pula dengan persoalan struktur birokrasi yang diwarisi semenjak masa orde baru berkuasa. Prinsip loyalitas kepada atasan lebih dikenalkan daripada prinsip loyal kepada publik. Birokrasi di Indonesia tidak pernah diajarkan untuk mempunyai pemikiran bahwa kedaulatan berada pada publik, artinya bahwa eksistensi pelayanan birokrasi akan sangat ditentukan oleh pertanggungjawaban birokrasi terhadap publik¹⁵.

b. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan,

¹³ Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standart Pelayanan.

¹⁴ Kumorotomo, Wahyudi, 1996, *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa Pada Masa Transisi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hlm. ____.

¹⁵ *Ibid.*

keinginan dan aspirasi, serta tuntutan pengguna jasa. Responsivitas sangat dibutuhkan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat¹⁶. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek juga¹⁷.

c. Orientasi pada Pelayanan

Orientasi pada pelayanan menunjuk pada seberapa banyak energi birokrasi dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Sistem pemberian pelayanan yang baik dapat dilihat dari besarnya sumber daya manusia yang dimiliki oleh birokrasi secara efektif didayagunakan untuk melayani kepentingan pengguna jasa. Idealnya, segenap kemampuan dan sumber daya yang dimiliki oleh aparat birokrasi hanya dicurahkan atau dikonsentrasikan untuk melayani kebutuhan dan kepentingan pengguna jasa. Kemampuan dan sumber daya dari aparat birokrasi sangat diperlukan agar orientasi pada pelayanan dapat dicapai¹⁸.

d. Efisiensi Pelayanan

Efisiensi pelayanan adalah perbandingan terbaik antara input dan output pelayanan. Secara ideal, pelayanan akan efisien apabila birokrasi pelayanan dapat menyediakan input pelayanan, seperti biaya dan waktu pelayanan yang meringankan masyarakat pengguna jasa. Demikian pula dalam sisi output pelayanan, birokrasi, birokrasi secara ideal harus dapat memberikan produk pelayanan yang berkualitas, terutama dari aspek biaya dan waktu pelayanan. Efisiensi pada sisi input dipergunakan untuk melihat seberapa jauh kemudahan akses publik yang ditawarkan. Akses publik terhadap pelayanan dipandang efisien apabila publik memiliki jaminan atau kepastian menyangkut biaya pelayanan¹⁹.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan hasil kajian di atas maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

¹⁶ Dilulio, John, 1994, *Deregulating The Public Service*. Washington, D.C: *The Brookings Institution*. ____: ____, Hlm.____.

¹⁷ David Osborne and Peter Plastrik, 1997, *Banishing Bureaucracy : The Five Strategic for Reinventing Government*, ____: ____, Hlm.____.

¹⁸ Kumorotomo, Wahyudi, *Lo.cit*.

¹⁹ *Ibid*.

1. Implementasi kebijakan publik mengandung arti yaitu memahami apa yang senyatanya terjadi setelah suatu program diberlakukan, yakni berupa peristiwa-peristiwa dan berupa kegiatan-kegiatan yang terjadi sesudah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.
2. Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat yang kehadirannya tidak dapat dihindari dalam konsep negara modern. Hadirnya birokrasi merupakan konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintahan) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (social welfare).
3. Pelayanan publik merupakan suatu elemen yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pelayanan publik secara sederhana dapat dipahami sebagai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.
4. Indikator untuk menilai kinerja organisasi publik, antara lain, yaitu: efisiensi, efektivitas, keadilan, dan daya tanggap. Indikator-indikator yang digunakan untuk menilai kinerja organisasi sangat bervariasi. Secara garis besar, berbagai parameter yang dipergunakan untuk melihat kinerja pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi dua pendekatan.

SARAN

Berdasarkan kesimpulan yang dikemukakan diatas, maka saran yang dirasakan perlu disampaikan mencakup saran akademis atau teoritis dan saran praktis, masing-masing adalah sebagai berikut: (1) Sebagai pengembangan ilmu administrasi publik; (2) Sebagai bahan perbandingan untuk peneliti selanjutnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis kebijaksanaan, dari Formulasi Ke implementasi kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara
- David Osborne and Peter Plastrik. 1997. *“Banishing Bureaucracy : The Five Strategic for Reinventing Government”* ____: ____.
- Dilulio, John. 1994. *Deregulating The Public Service. Washington, D.C: The Brookings Institution.* ____: ____.
- Howlett, Michael dan M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems.* Toronto: Oxford University Press.
- Kumorotomo, Wahyudi, 1996. *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa Pada Masa Transisi.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins.
- Mulyadi, Deddy. 2015. *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Dkk, 2016, *Administrasi publik untuk pelayanan publik (konsep dan praktik administrasi dalam penyusunan SOP, standart pelayanan, etika pelayanan, inovasi untuk kinerja birokrasi*. Bandung. Alfabeta.
- Prasojo, Eko Dkk. 2006, “*Mengurai Benang Kusut Birokrasi*” *Upaya Memperbaiki Centang Perenang Rekrutmen PNS*. Depok: Piramedia.
- Sujardi, 2011, *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*. Bandung: Refika Aditama.
- Wayne parsons. 2006. *Publik Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Zauhar, Soesilo. 1996. *Reformasi Administrasi, Konsep, Dimensi dan Strategi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik
- Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No/KEP//25/M.PAN/2/2014
- Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standart Pelayanan.

ANALISIS YURIDIS PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 74 TAHUN 2008 PADA WILAYAH MAINLAND DI KOTA BATAM

Ampuan Situmenang, Rina Shahriyani Shahrullah, Winsherly Tan, Yandry M. Nasarany

Fakultas Hukum, Universitas Internasional Batam
Jl. Gajah Mada, Baloi Permai, Kecamatan Sekupang, Kota Batam, 29442,
Telp: +62 778 7111, 600 2999 Fax: +62 778 743 7112
Email: winsherly@uib.ac.id, rina@uib.ac.id, yandryn@gmail.com

ABSTRAK

Kualitas pembelajaran merupakan tolak ukur keberhasilan dalam proses pendidikan. Peran guru merupakan bagian dari proses yang mempengaruhi kegiatan belajar mengajar. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui signifikansi peningkatan mutu pembelajaran bagi siswa SMP di wilayah daratan Kota Batam pasca berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru. Studi ini menggunakan penelitian sosio-legal, sehingga data primer diperoleh dari observasi dan wawancara, sedangkan data sekunder terdiri dari dokumen hukum dan non hukum. Hasil studi menemukan bahwa pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru belum efektif karena dalam PP tersebut tidak diberlakukan setiap guru yang berkualifikasi akademik harus memiliki ijazah pendidik. Begitu pula tidak juga mensyaratkan bahwa semua guru yang pernah mengajar, harus memiliki ijazah pendidik.

Kata Kunci: Sertifikasi Guru, Mainland, Kota Batam

PENDAHULUAN

Fenomena penting abad ke-21 ditandai oleh adanya globalisasi dalam segala aspek kehidupan, yang berimbas pada pelbagai profesi, termasuk profesi guru atau pendidik.¹ Pada abad ini guru harus memiliki keunggulan kompetitif dan diharapkan menjadi ahli penyebar informasi, karena tugas utamanya untuk menyampaikan informasi yang tepat guna dan berhasil guna kepada peserta didik. Seiring dengan itu, guru berperan penting, sekaligus sebagai faktor kunci peningkatan kualitas pendidikan insan Indonesia seutuhnya. Guru berperan strategis dalam pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) Indonesia karena pembangunan insani tidak terlepaspisahkan dari pembentukan pola pikir (*mindset*) yang berawal dari ruang kelas.

Profesi guru harus dipersiapkan untuk dapat mengenal ilmu pengetahuan yang luas agar guru dapat mempunyai kemampuan dan kompetensi untuk membimbing peserta didik memasuki ledakan ilmu pengetahuan dan teknologi.² Namun, berdasarkan data UNESCO

¹ Suyanto, 2006, *Dinamika Pendidikan Nasional, Dalam Percaturan Dunia Global*, Jakarta: PSAP Muhammadiyah, Hlm. 27.

² H.A.R. Tilaar, 2005, *Manifesto Pendidikan Nasional, Tinjauan Perspektif Postmodernisme dan Studi Kultural*, Jakarta: Kompas, Hlm. 181.

dalam *Global Education Monitoring (GEM) Report 2016*,³ pendidikan di Indonesia menempati peringkat ke-10 dari 14 negara berkembang, dan kualitas guru menempati urutan ke-14 dari 14 negara berkembang di dunia. Menurut *Education Index* yang dikeluarkan oleh *Human Development Reports (HDR)* tahun 2017, Indonesia ada di posisi ketujuh atau terendah di ASEAN dengan skor 0,622 skala GTCI.⁴ Sementara berdasarkan laporan Sekretariat Jenderal Kementerian Pendidikan Republik Indonesia tahun 2019,⁵ dari total guru yang berjumlah 3.017.296 mulai tingkat TK/PAUD sampai dengan SMA/SMK termasuk Madrasah negeri dan swasta masih terdapat 754.324 guru atau 25% yang belum memenuhi syarat kualifikasi akademik S-1 atau D-IV, dan 1.568.994 atau 52% di antaranya belum memiliki sertifikat profesi guru. Padahal sertifikasi profesi guru adalah salah satu indikator penting yang diikhtirakan pemerintah bagi peningkatan kualitas pembelajaran guru-guru Indonesia demi capaian sasaran pendidikan Nasional baik jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang.

Menyadari kondisi tersebut di atas mendorong pemerintah melalui Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia menerbitkan sejumlah produk perundang-undangan demi peningkatan mutu pendidikan, kualitas pembelajaran guru serta profesionalisme guru-guru Indonesia. Salah satu instrumen penting perundang-undangan dimaksud adalah dikeluarkannya kebijakan sertifikasi guru dalam jabatan. Kebijakan sertifikasi guru dalam jabatan ini diatur melalui Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permen-diknas) Nomor 18 Tahun 2007 tentang Sertifikasi bagi Guru dalam Jabatan yang mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia (UU-RI) Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2003 *juncto* Tambahan Lembaran Negara Nomor 4301), Undang-Undang Republik Indonesia (UU-RI) Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia (PP-RI) Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru.

³ Laporan UNESCO dalam <https://en.unesco.org/gem-report/report/2016/education-people-and-planet-creating-sustainable-futures-all>; Lihat juga <http://report2016.archive.s3-website-us-east-1.amazonaws.com/>, diunduh 12 Juni 2020.

⁴ GTCI atau *Global Talent Competitiveness Index* adalah pemeringkatan daya saing negara berdasarkan kemampuan atau talenta Sumber Daya Manusia yang dimiliki negara tersebut. Skor tertinggi GTCI diraih Singapura, yaitu sebesar 0,832, peringkat kedua ditempati oleh Malaysia (0,719) dan disusul oleh Brunei Darussalam (0,704), serta pada posisi keempat oleh Thailand dan Filipina dengan skor yang sama yakni 0,661. Lihat <https://tirto.id/indeks-pendidikan-indonesia-rendah-daya-saing-pun-lemah-dnvR>, diunduh 13 Juni 2020.

⁵ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, "Data Guru Nasional 2019" lihat <https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2019/03/pemerintah-terus-tingkatkan-kapasitas-dan-kesejahteraan-guru>, diunduh 8 Juni 2020.

Sertifikasi profesi guru dalam jabatan merupakan instrumen untuk mencapai tujuan peningkatan kualitas pembelajaran di sekolah. Akan tetapi, dalam upaya peningkatan kualitas pembelajaran terhadap siswa, peran profesionalisme guru sering mendapat kendala atau hambatan, baik yang datang dari dalam diri guru sendiri maupun hambatan yang datang dari lingkungan eksternalnya. Dengan kondisi seperti ini menjadikan peran profesionalisme guru menjadi semakin kompleks dan menantang, bukan saja bagi guru yang mengabdikan dalam semua jenjang pendidikan dasar dan menengah yang ada di Indonesia—mulai dari TK/PAUD sampai dengan SMA/SMK, tapi juga secara khusus bagi guru-guru yang mengabdikan pada jenjang Sekolah Menengah Pertama (SMP) yang ada di wilayah *Mainland* Kota Batam.

Kota Batam sebagai sentra penelitian terbagi atas 12 (dua belas) wilayah kecamatan, di mana 3 (tiga) kecamatan dari antaranya merupakan kecamatan yang terletak di luar Pulau Batam yang terdiri dari pulau-pulau kecil. Tiga kecamatan tersebut dikenal sebagai kecamatan *Hinterland*,⁶ yang meliputi Kecamatan Belakang Padang, Kecamatan Galang, dan Kecamatan Bulang. Sembilan kecamatan lain, yang berada di daratan Pulau Batam, dikenal dengan sebutan *Mainland* Kota Batam, yang terdiri atas: Kecamatan Batam Kota, Kecamatan Bengkong, Kecamatan Batu Ampar, Kecamatan Lubuk Baja, Kecamatan Nongsa, Kecamatan Sei Beduk, Kecamatan Sagulung, Kecamatan Batu Aji, dan Kecamatan Sekupang.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan peneliti di wilayah kecamatan *Mainland* Kota Batam diperoleh gambaran sebagaimana tersaji dalam Tabel 1 Profil Sekolah Menengah Pertama (SMP) di *Mainland* Kota Batam, di bawah ini:

Tabel 1 Profil Sekolah Menengah Pertama (SMP) di *Mainland* Kota Batam

No	Kecamatan <i>Mainland</i>	Jumlah SMP		Jumlah Siswa	Jumlah Guru	Guru Bersertifikasi		
		Negeri	Swasta			(L)	(W)	L+W
1	Batam Kota	8	30	10.566	583	41	133	174
2	Bengkong	2	11	3.891	193	16	59	75
3	Batu Ampar	2	4	1.737	88	12	12	24
4	Lubuk Baja	1	13	3.009	201	25	34	59
5	Nongsa	5	7	3.415	157	17	28	45
6	Sei Beduk	5	7	2.825	99	10	26	36
7	Sagulung	9	12	8.495	377	25	91	116

⁶ Istilah "*Hinterland*" dalam pembahasan ini berasal dari 2 (dua) kata Inggris yaitu, *Inter* yang berarti "antar," dan *Land* yang berarti "negeri/daratan". Dengan demikian *Interland*, yang oleh dialek lokal daerah ini kemudian menjadi *Hinterland*, secara aksara berarti *antar daratan* atau antar negeri, yakni kawasan sekitar pulau induk (Pulau Batam). Seperti halnya istilah *Hinterland*, istilah *Mainland* juga diambil dari bahasa Inggris yang secara harafiah berarti daratan utama atau pulau induk.

8	Batu Aji	4	14	5.598	286	16	62	78
9	Sekupang	6	12	6.369	327	20	81	101
Jumlah		42	110	45.905	2.311	182	526	708

Sumber: *Dapodikdasmn* (2020)

Selanjutnya, perspektif kompetensi profesional guru yang bersertifikat pendidik dalam jabatan di sekolah merupakan juga objek yang diamati. Guru bersertifikasi pendidik dalam jabatan sudah memiliki kemampuan terhadap mata pelajaran yang diampu, program pengajaran yang disusun, perangkat penilaian/evaluasi yang dibuat dan dapat mengembangkan teknik serta metode pembelajaran yang berbasis alat dan media teknologi informasi dan komunikasi (TIK). Selain itu, para guru yang bersertifikasi pendidik juga memiliki karakter serta kepribadian yang bagus, bersikap dan berperilaku yang beretika, dan siap menjadi instrumen pemerintah sebagai agen pembaharuan di masyarakat dengan berpartisipasi aktif dalam organisasi masyarakat maupun organisasi profesi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa guru-guru yang sudah memiliki sertifikat pendidik telah pula memiliki kompetensi dan kapabilitas yang dibutuhkan untuk meningkatkan mutu pembelajaran di sekolah.

Akan tetapi, seiring hadirnya para guru yang telah bersertifikat pendidik di sekolah, terdapat juga sejumlah besar guru yang belum memiliki sertifikat profesi pendidik. Mereka umumnya sudah mengantongi ijazah dengan kualifikasi akademik S-1 atau D-IV, namun secara kompetensi dan kualitas dalam pembelajaran belum mumpuni dibandingkan yang telah memiliki sertifikat sertifikasi profesi guru/pendidik. Hal ini diduga dapat berimbas pada ketidakmerataan serta ketimpangan proses transfer ilmu pengetahuan dan keterampilan dari guru kepada peserta didik, sehingga sulit untuk menyumbang pada mutu pembelajaran yang terbaik.

PEMBAHASAN

Analisis Yuridis Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 Tentang Guru

Indonesia merupakan negara hukum. Hal ini termaktub di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negara hukum.” Ini menimbulkan konsekuensi logis bahwa setiap tindak tanduk masyarakat maupun pemerintah haruslah sesuai dengan aturan yang ditetapkan di dalam hukum. Menurut Soerjono Soekanto,⁷ salah satu fungsi hukum, baik sebagai kaidah maupun sebagai sikap atau perilaku adalah membimbing perilaku manusia.

⁷ Soerjono Soekanto, 2007, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hlm. 110.

Faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, antara lain:

a. Faktor Hukum

Rujukan utama pelaksanaan sertifikasi guru pada penelitian ini adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia (PP-RI) Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru;⁸ pada Pasal 2 menyatakan bahwa guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Pasal 5 ayat (2) kualifikasi akademik sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 diperoleh melalui pendidikan tinggi program Sarjana (S-1) dan program Diploma Empat (D-IV), dan Pasal 3 ayat (2) menyatakan bahwa kompetensi guru yang dimaksud Pasal 2 adalah meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial dan kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi. Sedangkan dalam Pasal 1 ayat (4) bahwa yang dimaksud sertifikat pendidik dalam Pasal 2 adalah bukti formal sebagai pengakuan yang diberikan kepada guru sebagai tenaga profesional. Dan di Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 8, sertifikat pendidik bagi guru diberikan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi dan ditetapkan oleh pemerintah, dan bahwa sertifikasi pendidik harus dilaksanakan secara objektif, transparan dan akuntabel.⁹

Menyimak dari isi Pasal 1, 2, 3, 4, 5 dan 8 PP-RI Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru dan dikorelasikan dengan fakta yang ada di lapangan sehingga tergambar dengan seksama bahwa sertifikasi guru telah terimplementasikan di *Mainland* Kota Batam, walaupun sasaran utama dari PP-RI Nomor 74 Tahun 2008 ini belum dapat menunjukkan hasil yang maksimal. Sejak dimulainya pelaksanaan sertifikasi guru sebagai bagian dari amanat PP-RI Nomor 74 Tahun 2008, sejak itu pula di *Mainland* Kota Batam mulai menerapkan amanat peraturan tersebut. Di mana untuk sistem perekrutan sebagai persyaratan mutlak adalah calon peserta sertifikasi wajib memiliki kualifikasi akademik Strata Satu (S-1) atau Diploma Empat (D-IV) dan telah mengabdikan sebagai guru minimal 5 (lima) tahun masa kerja, dan diumumkan secara transparan melalui edaran yang dikeluarkan oleh Dinas Pendidikan Kota Batam. Begitu juga dengan sistem pelaksanaan ujian kompetensi awal, pelaksanaan pendidikan latihan profesi guru yang sebelumnya

⁸ HukumOnline.com, "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 Tentang Guru," diunduh tanggal 25 Mei 2020 dari situs <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/28999/node/pp-no-74-tahun-2008-guru>, Hlm. 35.

⁹ *Ibid.*

menggunakan sistim portofolio, semuanya dilaksanakan perguruan tinggi yang ditunjuk oleh pemerintah.

Sesuai hasil penelitian yang diperoleh, secara administrasi penerapan kebijakan sertifikasi sudah mengalami peningkatan terhadap guru-guru SMP di wilayah *Mainland* Kota Batam, hal ini dapat dilihat bahwa setiap peserta calon sertifikasi guru wajib menyiapkan berbagai kelengkapan administrasi seperti: Rencana Program Pembelajaran (RPP), Silabus, Penelitian Tindakan Kelas (PTK), Program Semester dan Program Tahunan serta Media Pembelajaran. Menumbuhkan kultur seperti ini akan melahirkan guru-guru yang profesional karena ketika selesai mengikuti Pendidikan Profesi Guru (PPG) dan dinyatakan lulus oleh lembaga penyelenggara, akan terbiasa dan wajib untuk menerapkan dalam tugas kesehariannya sebagai guru untuk mencetak peserta didik yang berkualitas.

Setiap guru yang telah tersertifikasi wajib untuk menyiapkan perangkat pembelajaran. Guru yang belum tersertifikasi sekalipun harus menyiapkan administrasi guru, hanya saja beban moril yang melekat pada diri masing-masing, antara guru yang sudah tersertifikasi dengan guru yang belum tersertifikasi akan berbeda, walaupun itu terpulang kepada masing-masing pribadi guru. Yang akan menjadi beban moril bagi guru yang telah tersertifikasi adalah di mana mereka telah mendapatkan perhatian khusus oleh pemerintah yaitu berupa pemberian tunjangan sertifikasi yang cukup besar, sehingga kesadaran akan tugas dan tanggung jawab yang melekat atau diemban oleh mereka yang sudah tersertifikasi akan jauh lebih besar, karena setiap guru yang telah tersertifikasi akan dituntut jauh lebih profesional dalam menjalankan tugas bila dibandingkan dengan guru yang belum tersertifikasi.

Dari uraian di atas tentang hukum atau peraturan ternyata bahwa pemahaman norma-norma pelaksanaan pekerjaan guru kurang dipahami dengan jelas karena dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru disebutkan bahwa guru wajib memiliki sertifikasi pendidik. Yang semestinya adalah bahwa setiap pendidik harus sudah memiliki sertifikasi guru dalam jabatan apabila sudah memiliki kualifikasi akademik guru yang dikeluarkan perguruan tinggi, sehingga tidak terjadi kesenjangan dalam melaksanakan tugas di satuan pendidikan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa penerapan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru tersebut belum berhasil dilaksanakan.

b. Faktor Penegak Hukum

Menurut pendapat Satjipto Rahardjo bahwa penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide kepastian hukum, kemanfaatan sosial dan keadilan menjadi kenyataan.¹⁰ Menurut Soerjono Soekanto¹¹ bahwa penegakan hukum bukan semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan. Walaupun dalam kenyataan di Indonesia kecenderungan adalah demikian. Sehingga pengertian *Law Enforcement* begitu populer. Bahkan ada kecenderungan untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan pengadilan. Pengertian yang sempit ini jelas mengandung kelemahan, sebab pelaksanaan perundang-undangan atau keputusan pengadilan bisa terjadi malahan justru mengganggu kedamaian dalam pergaulan hidup masyarakat.

Berdasarkan wawancara yang peneliti lakukan kepada sejumlah pimpinan sekolah SMP Negeri di wilayah *Mainland* Kota Batam, antara lain (lihat Tabel 2) :

Tabel 2 Nama-Nama Kepala SMP Negeri di *Mainland* Kota Batam

No.	Nama	Jabatan
1	Wiwik Darwiyati, S.S., M.Si.	Kepala SMP Negeri 3 Batam
2	Wagiyem, S.Pd., M.M.	Kepala SMP Negeri 6 Batam
3	Hj. Rosmiati, S.S.	Kepala SMP Negeri 8 Batam
4	Drs. H. Sargono, M.Pd.	Kepala SMP Negeri 11 Batam
5	Borbor H.T. Pasaribu, S.S., S.Pd., M.M.	Kepala SMP Negeri 27 Batam
6	Drs. Edison	Kepala SMP Negeri 29 Batam
7	Nyorita, S.Pd. M.M.	Kepala SMP Negeri 30 Batam
8	Dra. Maisyarah	Kepala SMP Negeri 31 Batam
9	Devi Rovina, S.Pd., M.M.	Kepala SMP Negeri 54 Batam
10	Nyamini, S.Pd., M.M.	Kepala SMP Negeri 57 Batam

Sumber: Hasil Wawancara Kepala SMP Negeri di wilayah *Mainland* Kota Batam (2020)

Pendapat para Kepala SMP Negeri di wilayah *Mainland* Kota Batam tersebut menyatakan perlu adanya perbaikan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru. Peraturan ini berdampak negatif pada sekolah, karena sebagian guru yang bertugas terdapat perbedaan dalam tanggungjawab melaksanakan tugas

¹⁰ Satjipto Rahardjo, 2005, *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru, Hlm. 15.

¹¹ Soerjono Soekanto, 2016, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali, Hlm. 5.

dikarenakan adanya dua sumber kompetensi yang dimiliki guru dalam satu satuan pendidikan: Guru yang sudah sertifikasi dan yang belum.

Terkait pemberlakuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru menurut teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto, ketika ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, sehingga akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi tetap masih dapat dipertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.¹²

Maka, berkenaan dengan tugas selaku pelaksana kepentingan pendidikan di *Mainland* Kota Batam, pelaksanaan sehari-hari pekerjaan sebagai guru, dan beban kerja yang didapat para guru akan tersandung dengan peraturan-peraturan yang sudah dijelaskan pada bahasan sebelumnya, sehingga disimpulkan bahwa Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru belum sepenuhnya berhasil dilaksanakan.

c. Faktor Sarana

Maksud dari sarana dan prasarana belajar adalah fasilitas yang langsung maupun tidak langsung menunjang proses belajar mengajar baik yang bergerak maupun tidak bergerak. Menurut Wina Sanjaya,¹³ sarana belajar adalah segala sesuatu yang mendukung terhadap kelancaran proses pembelajaran. Sedangkan Enco Mulyasa¹⁴ menyatakan sarana belajar adalah peralatan dan perlengkapan yang secara langsung dipergunakan dan menunjang proses pendidikan, khususnya proses belajar mengajar, seperti gedung, ruang kelas, meja kursi, serta alat-alat dan media pembelajaran; sedangkan fasilitas belajar yang secara tidak langsung menunjang jalannya proses pendidikan atau pengajaran seperti taman sekolah yang digunakan sekolah untuk pengajaran Pendidikan Lingkungan Hidup, halaman sekolah yang difungsikan sekaligus sebagai lapangan olahraga adalah merupakan komponen-komponen dari prasarana belajar. Jadi berbagai sarana dan

¹² Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Hlm. 375.

¹³ Wina Sanjaya, 2010, *Strategi Pembelajaran Berorientasi Standar Proses Pendidikan*, Jakarta: Prenada Media Group, Hlm. 18.

¹⁴ Mulyasa E., 2004, *Kurikulum Berbasis Kompetensi: Konsep Karakteristik dan Implementasi*, Bandung: Rodya Karya, Hlm. 17.

prasarana belajar yang tersedia dan pemanfaatannya yang menunjang serta membantu siswa belajar baik di rumah maupun sekolah itu sangat penting.¹⁵

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan,¹⁶ pada Bab VII Pasal 42 tentang Standar Sarana dan Prasarana. Setiap melakukan kegiatan belajar tentu tidak lepas dari sarana dan prasarana penunjang kelancaran belajar. Setiap sekolah harus memiliki sarana dan prasarana belajar yang memadai untuk kelancaran belajar mengajar dapat tercapai, seminimalnya mempunyai perpustakaan, media, ruang kelas yang nyaman, dan *wifi* untuk mempermudah dalam proses pembelajaran. Menurut Nana Mulyasa,¹⁷ Fasilitas belajar merupakan semua yang diperlukan dalam proses belajar mengajar baik bergerak maupun tidak bergerak agar tercapai tujuan pendidikan yakni berjalan lancar, teratur, efektif dan efisien. Faktor sarana sekolah pendukung pembelajaran mencakup perangkat lunak dan perangkat keras. Pembelajaran yang diterima siswa cenderung pada hal konvensional sehingga siswa mengalami hambatan di antaranya adalah kurangnya pengetahuan teknologi informatika. Untuk itu perangkat keras adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai pendukung. Karenanya fasilitas ini mempunyai peran penting bagi pelaksanaan pembelajaran. Tanpa fasilitas ini maka tidak mungkin proses pembelajaran bisa menyeraskan peranannya yang aktual.

Permasalahan lain dalam mata pelajaran juga akan muncul bila pemenuhan sarana dan prasarana tidak tersedia secara memadai, seperti mata pelajaran Teknologi Informasi dan Komunikas (TIK). Sekolah tidak dapat melaksanakan proses belajar mengajar dikarenakan perangkat komputer dan pendukung lainnya seperti listrik tidak ada sehingga guru mata pelajaran ini sangat tidak bermanfaat keberadaannya dan tidak dapat memenuhi syarat untuk memperoleh sertifikasi guru sebagai prasyarat memperoleh tunjangan profesi. Mutu pendidikan yang baik dapat terwujud tidak hanya dengan adanya motivasi oleh guru dan kreativitas siswa saja. Justru kelengkapan sarana dan prasarana yang menunjang proses belajar mengajar juga memiliki peranan penting. Peningkatan kualitas/mutu pendidikan bukan hanya ditentukan dari aspek SDM guru seperti dengan pemberian sertifikat pendidik yang sudah dijelaskan di atas. Dukungan lain yang juga menentukan mutu pendidikan adalah kelengkapan fasilitas sarana dan prasarana. Penilaian akreditasi sekolah juga sangat ditentukan hal ini.

¹⁵ Wina Sanjaya, *Loc. Cit.*

¹⁶ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

¹⁷ Nana Mulyasa, 2009, *Praktik Penelitian Tindakan Kelas*, Bandung: Remaja Rosdakarya, Hlm. 49.

d. Faktor Masyarakat

Masyarakat berhak memperoleh pendidikan yang baik dan berkewajiban mengembangkan serta menjaga keberlangsungan penyelenggaraan proses pendidikan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003 Bab IV yang di dalamnya memuat bahwa pendidikan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, masyarakat dan keluarga.¹⁸

Dari hasil wawancara peneliti dengan kepala sekolah sehubungan dengan peningkatan mutu pendidikan di SMP wilayah *Mainland* Kota Batam diperoleh informasi bahwa peran serta masyarakat yang ada di lingkungan sekolah pada SMP wilayah *Mainland* secara keseluruhan mendukung pelaksanaan pendidikan yang berkualitas. Peran orang tua/wali siswa serta partisipasi masyarakat dan komite sekolah dalam bergotong royong memecahkan permasalahan yang dihadapi sekolah berjalan baik dan solid. Maka dapat disimpulkan bahwa peran masyarakat untuk mendukung terlaksananya peraturan-peraturan yang berlaku dalam pelaksanaan pendidikan serta peningkatan kualitas pembelajaran siswa SMP telah terlaksana efektif di wilayah *Mainland* Kota Batam.

e. Faktor Budaya

Baso Madiong¹⁹, mengutip Soerjono Soekanto mengatakan kebudayaan mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian dapat diartikan bahwa dalam penegakan hukum maka kebudayaan adalah suatu garis pokok yang boleh dilakukan dan/atau tidak boleh dilakukan. Sehingga, implementasinya bagi pelaksana pendidikan, terutama guru, di sekolah adalah bahwa adanya perlakuan budaya sekolah yang lemah maka efektivitas pembentukan kualitas sekolah akan lemah, dan sebaliknya bila budaya sekolah kuat maka peningkatan pembentukan kualitas sekolah semakin efektif. Guru adalah fasilitator yang diperlukan siswa dan berperan besar dalam membina siswa untuk memiliki sikap mental dan intelektual yang baik sebagai ciri khas budaya.

Dari hasil wawancara dengan kepala sekolah pendidikan menengah pertama (SMP) di wilayah *Mainland* Kota Batam ternyata bahwa sebagian besar guru sebagai pelaksana dan masyarakat sekolah lainnya sudah memahami betapa berpengaruh budaya belajar yang tertib, bermutu, dan bertanggung jawab untuk peningkatan pendidikan yang

¹⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, *Loc. Cit.*

¹⁹ Baso Madiong, 2014, *Sosiologi Hukum: Suatu Pengantar*, Makasar: Sah Media Makassar, Hlm. 121.

berkualitas. Guru sebagai pelaksana utama proses belajar mengajar setiap hari telah memahami dan terbiasa dengan administrasi belajar yang terencana sesuai dengan tuntutan kurikulum yang dipakai, keterbukaan dan menganalisa timbal balik pelaksanaan pembelajaran.

Guru yang sedang melaksanakan tugas di luar sekolah sebagai satuan administrasi pangkal atau pun yang berhalangan datang dikarenakan alasan lain, maka guru yang di sekolah dapat menggantikan guru tersebut/masuk ke dalam kelas untuk melaksanakan pembelajaran berkelanjutan dengan adanya administrasi pembelajaran sebagai pedoman saat memberikan materi pelajaran, seperti rencana pelaksanaan pembelajaran dan program mingguan kegiatan proses belajar mengajar. Maka dapat dikatakan bahwa pengaruh budaya dalam pelaksanaan dan peningkatan mutu pembelajaran siswa di sekolah-sekolah SMP pada wilayah ini sangat efektif.

Kendala Yuridis Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 Tentang Guru

a. Kendala Hukum

Sesuai hasil penelitian yang dididapat, secara administrasi penerapan kebijakan sertifikasi sudah mengalami peningkatan terhadap guru-guru SMP di wilayah *Mainland* Kota Batam, hal ini dapat dilihat bahwa setiap peserta calon sertifikasi wajib menyiapkan berbagai kelengkapan administrasi seperti Rencana Program Pembelajaran (RPP), Silabus, Penelitian Tindakan Kelas (PTK) Program Semester dan Program Tahunan Pembelajaran. Menumbuhkan kultur seperti ini akan melahirkan guru-guru yang profesional oleh karena ketika selesai mengikuti Pendidikan Profesi Guru (PPG) dan dinyatakan lulus oleh lembaga penyelenggara, akan terbiasa dan wajib untuk menerapkan dalam tugas kesehariannya sebagai guru untuk mencetak peserta didik yang berkualitas. Setiap guru yang telah tersertifikasi wajib untuk menyiapkan perangkat pembelajaran. Guru yang belum tersertifikasi sekalipun harus menyiapkan administrasi guru, hanya saja beban moril yang melekat pada diri masing-masing antara guru yang sudah tersertifikasi dengan guru yang belum tersertifikasi akan berbeda, walaupun itu terpulang kepada masing-masing pribadi guru. Yang akan menjadi beban moril bagi guru yang telah tersertifikasi adalah di mana mereka telah mendapatkan perhatian khusus oleh pemerintah, yaitu berupa pemberian tunjangan sertifikasi sehingga tanggung jawab yang melekat akan jauh lebih besar; kesadaran akan tugas dan tanggung jawab ini yang harus diemban bagi guru yang bersertifikat.

Sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa banyaknya peraturan yang berkaitan dengan tugas sebagai guru sementara peraturan-peraturan itu kurang dipahami oleh guru karena kurangnya sosialisasi membuat terkendala bagi guru untuk dapat melaksanakan tugas tersebut dengan baik.

b. Kendala Penegak Hukum

Pelaksanaan pembelajaran yang terjadi di sekolah tidak selamanya sama seperti tujuan yang diamanatkan pada peraturan perundangan; banyak faktor yang terjadi menimbulkan ketidakserasian antara tujuan yang dimaksud dengan kenyataan pelaksanaannya. Guru-guru SMP sebagai pelaksana amanat perundang-undangan sering terjadi ketidaksesuaian dalam penerapan di lapangan dikarenakan adanya kesenjangan antara sesama guru yang sudah memiliki sertifikasi guru dengan yang belum mendapatkan sertifikasi guru, sehingga sulit untuk melaksanakan yang diamanatkan di dalam peraturan perundangan tersebut.

Jadi peneliti menyimpulkan bahwa pelaksanaan hukum terkendala karena pemahaman dan penerapan terhadap peraturan belum sepenuhnya dapat direalisasikan sesuai amanah disebabkan adanya perbedaan kemampuan guru-guru yang melaksanakan tugas, antara yang sudah sertifikasi dengan belum sertifikasi.

c. Kendala Sarana

Menurut Nana S. Sukmadinata,²⁰ fasilitas belajar merupakan semua yang diperlukan dalam proses belajar mengajar baik bergerak maupun tidak bergerak agar tujuan pendidikan dapat tercapai: berjalan lancar, teratur, efektif dan efisien. Teori tersebut di atas menyatakan sarana prasarana sebagai fasilitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan pendidikan melalui kegiatan belajar sehingga tercapailah tujuan pembelajaran yang sudah direncanakan sebelumnya. Adapun beberapa permasalahan yang terdapat pada sejumlah sekolah menengah pertama (SMP) di wilayah *Minland* Kota Batam mencakup ketidaktersediaan perangkat pendukung pembelajaran guru di sekolah seperti komputer (PC) atau Laptop dan layanan bebas akses internet.

KESIMPULAN

Analisis yuridis pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 Tentang Guru terhadap guru-guru SMP di wilayah *Mainland* Kota Batam belum efektif penerapannya karena peraturan ini tidak memastikan setiap guru yang memiliki kualifikasi akademik sudah memiliki sertifikat pendidik. Kendala yuridis pelaksanaan

²⁰ Nana Syaodih Sukmadinata, 2009, *Metode Penelitian Pendidikan*, Bandung: Remaja Rosdakarya, Hlm. 49.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 Tentang Guru terhadap guru-guru SMP di wilayah *Mainland* Kota Batam yaitu tidak semua guru yang mengajar sudah memiliki sertifikat pendidik sehingga perlu adanya kebijakan untuk pelaksanaan sertifikasi guru di dalam materi pembelajaran dalam perkuliahan pada lembaga pendidikan guru yang disahkan pemerintah.

SARAN

1. Solusi Hukum

Pemerintah dapat membuat suatu regulasi atau pun kebijakan untuk mendukung Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru yang profesional dengan melaksanakan sertifikasi guru dalam jabatan semasa melaksanakan pendidikan di Perguruan Tinggi. Jadi, bagi mahasiswa yang sudah menyelesaikan kualifikasi pendidikan sebagai guru dan telah mengantongi sertifikat akademik atau ijazah Sarjananya setelah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru ini berlaku tidak perlu lagi mengikuti proses sertifikasi pada saat menjadi guru.

2. Solusi Penegak Hukum

Berdasarkan hasil wawancara para Kepala SMP di wilayah *Mainland* Kota Batam serta data yang diperoleh di lapangan atas pemberlakuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru, peneliti menyimpulkan pendapat bahwa bagi guru yang sudah sertifikasi profesi guru semakin terpacu untuk memperbaiki pola mengajar, administrasi pembelajaran dan meningkatkan pengetahuan.

Peneliti berkesimpulan tentang solusi penegakan hukum dalam pelaksanaan pendidikan di SMP wilayah *Mainland* Kota Batam guna peningkatan kualitas para guru mestinya memberikan kemudahan yang dapat dipertanggung-jawabkan secara hukum yaitu setiap orang yang memiliki ijazah berkualifikasi pendidik mestinya sudah diberikan sertifikat pendidik setelah tamat dari Perguruan Tinggi. Dari hasil wawancara dengan para Kepala SMP dan guru-guru serta *stakeholder* di sekolah menginginkan bahwa sebelum menamatkan mahasiswa berkualifikasi akademik dari Perguruan Tinggi mestinya telah pula dibekali sertifikat sertifikasi pendidik.

3. Solusi Sarana

Beberapa hasil wawancara yang dilakukan menyatakan bahwa peralatan media belajar dan praktek di sekolah masih jauh dari yang diharapkan, seperti ketetersediaan: perangkat komputer (PC) atau Laptop untuk pembelajaran dalam jaringan (Daring), daya

dukung jaringan internet yang ada, kapasitas jaringan listrik yang memadai untuk mengoperasikan komputer, dan pengetahuan guru dalam mengoperasikan perangkat komputer maupun penggunaan aplikasi pembelajaran setelah mata pelajaran teknik komputer dan informasi sudah dihapus. Sekolah berharap kepada pemerintah melalui Dinas Pendidikan untuk dapat merencanakan pendirian sekolah yang lebih modern dengan melengkapi sarana dan prasarana pembelajaran serta mengadakan pelatihan dan bimbingan teknis bagi tenaga pendidik dan kependidikan serta pengembangan manajemen sekolah yang berorientasi mutu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Suyanto, 2006, *Dinamika Pendidikan Nasional, Dalam Percaturan Dunia Global*, Jakarta: PSAP Muhammadiyah.
- H.A.R. Tilaar, 2005, *Manifesto Pendidikan Nasional, Tinjauan Perspektif Postmodernisme dan Studi Kultural*, Jakarta: Kompas.
- Soerjono Soekanto, 2007, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 110. Lihat juga Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Jakarta: Rajawali.
- Satjipto Rahardjo, 2005, *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru.
- Soerjono Soekanto, 2016, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali.
- Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group,
- Wina Sanjaya, 2010, *Strategi Pembelajaran Berorientasi Standar Proses Pendidikan*, Jakarta: Prenada Media Group,
- Mulyasa E., 2004, *Kurikulum Berbasis Kompetensi: Konsep Karakteristik dan Implementasi*, Bandung: Rodya Karya,
- Baso Madiung, 2014, *Sosiologi Hukum: Suatu Pengantar*, Makasar: Sah Media Makassar,
- Nana Syaodih Sukmadinata, 2009, *Metode Penelitian Pendidikan*, Bandung: Remaja Rosdakarya,
- Nana Mulyasa, 2009, *Praktik Penelitian Tindakan Kelas*, Bandung: Remaja Rosdakarya.

Peraturan perundnag-undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Internet

Laporan UNESCO dalam <https://en.unesco.org/gem-report/report/2016/education-people-and-planet-creating-sustainable-futures-all>; Lihat juga <http://report2016.archive.s3-website-us-east-1.amazonaws.com/>, diunduh 12 Juni 2020.

GTCI atau *Global Talent Competitiveness Index* adalah pemeringkatan daya saing negara berdasarkan kemampuan atau talenta Sumber Daya Manusia yang dimiliki negara tersebut. Skor tertinggi GTCI diraih Singapura, yaitu sebesar 0,832, peringkat kedua ditempati oleh Malaysia (0,719) dan disusul oleh Brunei Darussalam (0,704), serta pada posisi keempat oleh Thailand dan Filipina dengan skor yang sama yakni 0,661. Lihat <https://tirto.id/indeks-pendidikan-indonesia-rendah-daya-saing-pun-lemah-dnvR>, diunduh 13 Juni 2020.

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, “Data Guru Nasional 2019” lihat <https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2019/03/pemerintah-terus-tingkatkan-kapasitas-dan-kesejahteraan-guru>, diunduh 8 Juni 2020.

HukumOnline.com, “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 Tentang Guru,” diunduh tanggal 25 Mei 2020 dari situs <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/28999/node/pp-no-74-tahun-2008-guru>.

PENATAAN ULANG SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA DALAM UUD NRI TAHUN 1945

Ahmad Siboy

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jalan MT. Haryono 193 Malang. Tlp: 0341 551 932 Faks: 0341 552 249
Email: siboyalman@unisma.ac.id

ABSTRAK

Sistem ketatanegaraan meliputi kelembagaan, fungsi, hubungan antar lembaga dan pengisian lembaga-lembaga Negara. Sistem ketatanegaraan Indonesia yang berlaku telah menimbulkan banyak ketidakpastian dan tumpang tindih antar satu lembaga dengan lembaga yang lain sehingga tidak efektif dan efisien dalam menjalankan fungsinya. Apalagi ditambah dengan munculnya lembaga-lembaga negara yang tidak diatur secara langsung oleh Konstitusi namun memiliki peran yang cukup signifikan. Atas dasar kondisi inilah maka diperlukan penataan ulang atas sistem ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan desain baru atas struktur ketatanegaraan Indonesia di masa mendatang. Adapun permasalahan yang dikaji adalah tentang bagaimana konsep ideal penataan struktur ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan konsep, peraturan perundang-undangan, sejarah dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan atas struktur ketatanegaraan Indonesia dapat ditempuh dengan menggunakan tiga rumusan yakni dengan cara mengurangi, menambah dan melebur. Perubahan struktur ketatanegaraan dalam UUD NRI tahun 1945 juga harus menyentuh lembaga *state auxiliary body*.

Kata Kunci: Penataan, Struktur Ketatanegaraan, UUD NRI 1945.

PENDAHULUAN

Undang-undang Dasar NRI tahun 1945 merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan paling tinggi dalam sistem hukum Indonesia. Kedudukan UUD NRI tahun 1945 sebagai jenis peraturan perundang-undangan paling tinggi bermakna bahwa segala hal yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara harus didasarkan kepada UUD NRI tahun 1945 termasuk sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam UUD NRI tahun 1945 inilah kemudian model ketatanegaraan Indonesia dirumuskan. Yakni, apakah akan menggunakan model ketatanegaraan yang sama dengan Negara lain atau tidak. Namun, tentu saja pilihan sistem ketatanegaraan yang dipilih dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan sistem ketatanegaraan yang dinilai sesuai dengan kondisi dan situasi yang hidup di Indonesia. Sebagai sebuah Negara yang merdeka, maka tentu Indonesia wajib dan berhak menentukan sendiri struktur ketatanegaraannya. Indonesia tidak perlu harus meniru secara utuh sistem ketatanegaraan yang berlaku di Negara lain. Indonesia juga tidak boleh didikti oleh Negara lain dalam menentukan struktur ketatanegaraannya. Sebab, struktur ketatanegaraan Indonesia diterapkan untuk wilayah Indonesia bukan Negara lain.

Namun, bukan berarti bahwa sistem yang diberlakukan di Negara lain haram untuk diterapkan di Indonesia. Sistem yang diberlakukan di Negara lain dapat dijadikan sebagai referensi atau diambil sisi positifnya untuk kemudian diberlakukan di Indonesia. Indonesia dapat mengambil referensi dari dua sistem ketatanegaraan yang berbeda dari berbagai Negara. Yakni, antara sistem ketatanegaraan di Negara yang menganut sistem Presidensial dan parlementer.¹ Dari dua sistem pemerintahan tersebut maka Indonesia dapat memadukannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Oleh karenanya, kita tidak dapat mencaci dan memaki sistem ketatanegaraan yang diberlakukan di Indonesia dengan dalil bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia tidak jelas, banci dan lain sejenisnya. Tidak jelas karena tidak tegas menyatakan dan menerapkan secara utuh diantara sistem pemerintahan presidensial atau parlementer. Memadukan dua sistem pemerintahan yang berbeda (Parlementer dan Presidensial) bukanlah suatu pilihan yang dilarang atau diharamkan. Sebaliknya, apabila dipaksakan memilih diantara dua sistem pemerintahan tersebut maka tentu Indonesia berpotensi menerapkan sistem ketatanegaraan yang bertentangan dengan kearifan rakyat Indonesia. Apalagi Indonesia telah memiliki konsensus final tentang bagaimana dan kemana bangsa ini harus dikelola dan diarahkan. Konsensus final yang resmi diberlakukan pada tanggal 18 Agustus 1945 dengan nama Pancasila merupakan sumber yang sifatnya wajib bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Apabila menjadikan negara lain sebagai acuan maka tentu tidak akan menemukan konsensus seperti Pancasila.

Dengan adanya Pancasila tersebut maka persoalan tentang pilihan sistem pemerintahan dan struktur ketatanegaraan Indonesia tidak perlu disandarkan kepada keharusan untuk menganut sistem Presidensial ataupun Parlementer. Yang terpeting adalah kesesuaian dengan nilai-nilai yang ada dalam Pancasila. Artinya, Indonesia dapat secara bersamaan mengambil sebagian sistem dalam sistem pemerintahan Parlementer dan Presidensial untuk diterapkan dalam sistem pemerintahan Indonesia selama selaras dengan Pancasila.

Bersamaan dengan itu, struktur ketatanegaraan Indonesia yang dirumuskan dalam UUD NRI tahun 1945 bukan sebuah struktur ketatanegaraan yang bersifat abadi. Struktur ketatanegaraan yang dirumuskan dalam UUD NRI tahun 1945 merupakan struktur ketatanegaraan yang dapat dirubah kapan saja. Sejak disahkan pertama kali pada 18 Agustus

¹ Ahmad Yani, 2018, Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktik, *Lentera Hukum*, Vol. 5, No. 2, Hlm. 269.

tahun 1945, UUD NRI telah empat kali mengalami amandemen atau perubahan. Artinya perubahan struktur ketatanegaraan yang dirumuskan dalam UUD NRI tahun 1945 merupakan struktur atau tata kelembagaan kenegaraan Indonesia yang bersifat fleksible atau tidak abadi seperti Pancasila.

Pada hakikatnya, perubahan atas struktur ketatanegaraan merupakan sebuah keniscayaan. Sistem ketatanegaraan harus terus melakukan perubahan supaya dapat menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Perkembangan kehidupan manusia yang bergerak dinamis tentu menuntut struktur ketatanegaraan juga harus terus dibenahi supaya dapat memenuhi kebutuhan warga Negara Indonesia. Bersamaan dengan itu, perubahan diperlukan karena suatu kelemahan atau kekurangan dari suatu sistem ketatanegaraan diketahui setelah pernah diterapkan. Dari hasil penerapan suatu sistem ketatanegaraan maka akan diketahui apakah sistem tersebut telah sesuai atau tidak, apakah suatu sistem yang diterapkan tersebut mampu menghantarkan bangsa Indonesia menjadi bangsa yang maju atau sebaliknya.

Struktur ketatanegaraan Indonesia dalam UUD NRI tahun 1945 merupakan struktur ketatanegaraan yang disempurnakan terakhir kali pada tahun 2002.² Setelah hampir dua puluh tahun diterapkan maka evaluasi atas sistem ketatanegaraan tersebut sudah semestinya dilakukan mengingat telah muncul berbagai kekurangan dari berbagai sisi. Perubahan atas sistem ketatanegaraan yang berlaku mutlak dilakukan karena: Pertama, kepastian kedudukan lembaga-lembaga Negara. Sistem ketatanegaraan dalam UUD NRI tahun 1945 mutlak dilakukan perubahan dalam rangka untuk memberikan kepastian hukum yang jelas atas kedudukan, fungsi, dan kewenangan pada masing-masing lembaga Negara yang diatur dalam konstitusi. Diakui atau tidak, masih banyak norma yang sumir atau tidak jelas dalam mengatur struktur ketatanegaraan Indonesia. Yakni, apakah suatu lembaga negara berkedudukan sebagai bagian dari eksekutif/pemerintah atau lembaga penegak hukum serta bagaimana relasi fungsi dari suatu lembaga dengan lembaga lainnya. Hal ini penting dipastikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengingat ketidakjelasan norma tentang pengaturan sistem ketatanegaraan Indonesia telah menyebabkan tidak efektifnya lembaga-lembaga Negara dalam menjalankan fungsi dan kewenagannya bahkan cenderung menimbulkan polarisasi antara lembaga Negara berupa konflik kewenangan antar lembaga

²https://id.wikipedia.org/wiki/Perubahan_Keempat_UndangUndang_Dasar_Negara_Republik_Indonesia_Tahun_1945.

Negara seperti yang terjadi antara DPR dengan DPD, Pemerintah Daerah dengan pemerintah pusat dan lain sejenisnya.³

Kedua, akomodasi lembaga-lembaga *state auxiliary*.⁴ Sistem ketatanegaraan dalam UUD NRI tahun 1945 juga mutlak untuk dirubah dalam rangka untuk memberikan kepastian hukum terhadap lembaga-lembaga negara yang sangat strategis dan terbukti memberikan kontribusi yang cukup besar namun tidak dinormakan dalam UUD NRI tahun 1945. Dalam hal ini dapat diambil contoh dari lembaga-lembaga negara yang berkedudukan sebagai *state auxiliary body*.⁵ Lembaga-lembaga *state auxiliary body* seperti Kejaksaan dan KPK merupakan salah satu lembaga yang terbukti sangat membantu kerja-kerja penegakkan hukum namun kedudukan dan fungsi dari lembaga-lembaga tersebut masih terus diperdebatkan bahkan pernah diancam dibubarkan. Perdebatan dan ancaman pembubaran lembaga *state auxiliary body* tidak akan terjadi apabila lembaga-lembaga tersebut disebutkan secara pasti dalam UUD NRI tahun 1945. Tiadanya pengaturan tentang *state auxiliary body* dalam UUD NRI tahun 1945 memang merupakan suatu keanehan mengingat kedudukan lembaga yang berstatus *state auxiliary body* yang sangat strategis dalam berfungsinya lembaga tinggi Negara. Semisal, lembaga tinggi negara seperti Mahkamah Agung (MA) yang diatur oleh UUD NRI tahun 1945 melalui Pasal 24 A. MA secara tegas dalam konstitusi dinyatakan sebagai lembaga tinggi Negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman dalam rangka untuk menegakkan hukum dan keadilan. Sebagai lembaga peradilan tentu Mahkamah Agung tidak dapat menjalankan fungsinya dalam penegakkan hukum tanpa hadirnya lembaga *state auxiliary body* seperti Kepolisian dan Kejaksaan. Sebab, proses awal penegakkan hukum diawali dari proses penyelidikan dan penyidikan di Kepolisian. Setelah proses di Kepolisian baru dilimpahkan ke Kejaksaan karena Kejaksaan merupakan lembaga yang berwenang menyerahkan dan melakukan penuntutan di lembaga peradilan di lingkungan Mahkamah Agung. Artinya, MA tidak dapat mengadili suatu perkara tanpa ada pelimpahan berkas perkara dan penuntutan dari Kejaksaan. Sebab, Mahkamah Agung sebagai lembaga tinggi Negara yang berkedudukan sebagai lembaga peradilan merupakan lembaga yang bersifat pasif bukan aktif yakni lembaga yang menunggu perkara bukan mencari perkara.

³ Ni'matul Huda, April 2017, Potensi Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dan Penyelesaiannya di Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 24, No. 3, Hlm. 196.

⁴ Ahmad Basarah, Januari 2014, Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal MMH Undip*, Vol. 43, No. 1. Hlm. 1-8.

⁵ I Dewa Gede Atmaja, 2012, *Hukum Konstitusi : Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang: Setara Press, Hlm. 166-168.

Ketiga, penguatan prinsip pemisahan atau pembagian. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dalam kaitannya dengan struktur ketatanegaraan Indonesia juga berkaitan dengan pemisahan dan pembagian kekuasaan pada masing-masing lembaga Negara. UUD NRI tahun 1945 masih *vatique of norm* terkait dengan hubungan antar lembaga Negara. Yakni terkait dengan bagian yang terpisah (*separation*) dan bagian yang dibagi (*distribution*). Semisal, kekuasaan legislatif seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden yang merupakan dua cabang kekuasaan yang terpisah. Artinya, antara yang satu dengan yang lainnya tidak ada sifat subordinatif. Presiden tidak dapat membubarkan DPR dan DPR tidak dapat memberhentikan Presiden. Namun, walaupun DPR dan Presiden terpisah secara kelembagaan namun kedua lembaga tinggi Negara ini memiliki hubungan yang saling terikat satu sama lain. Keterikatan hubungan antara DPR dan Presiden berlaku dalam hal pembentukan undang-undang dimana suatu rancangan undang-undang tidak dapat disahkan atau diberlakukan apabila antara DPR dan Presiden tidak sepakat. Hubungan lain antara Presiden dan DPR ialah terkait dengan pengangkatan Gubernur Bank Indonesia. Gubernur Bank Indonesia dapat dilantik oleh Presiden apabila mendapatkan persetujuan dari DPR. Sebaliknya, apabila calon Gubernur Bank Indonesia yang diajukan oleh Presiden tidak disetujui oleh DPR maka calon tersebut tidak dapat dilantik sebagai Gubernur Bank Indonesia.

Hubungan DPR dan Presiden di atas menunjukkan bahwa pola pemisahan dan pembagian kekuasaan dalam konstitusi masih samar-samar atau tidak pasti sehingga prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan tidak berjalan efektif dalam praktek ketatanegaraan Indonesia mengingat antara lembaga Negara yang telah dipisah dan dibagi kedalam berbagai kedudukan dan fungsi yang berbeda namun dalam prakteknya justru menjalankan kewenangan yang secara prinsip merupakan kewenangan dari lembaga lain.

Desain Perubahan Sistem Ketatageraan Indonesia

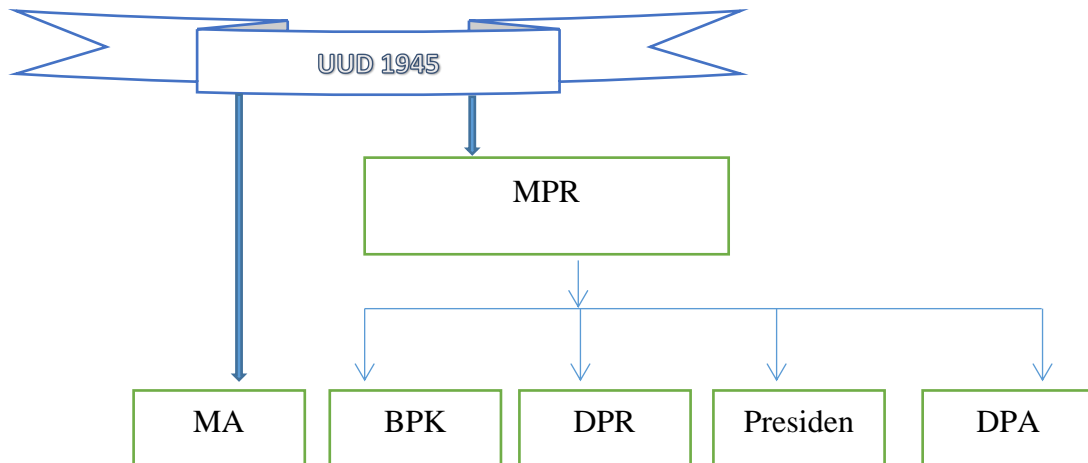
Desain perubahan UUD NRI tahun 1945 tentang struktur ketatanegaraan Indonesia dapat difokuskan kepada beberapa struktur ketatanegaraan Indonesia. Yakni:

a. Lembaga Tinggi Negara

Lembaga tinggi negara merupakan organisasi tinggi Negara yang akan menjalankan seluruh sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Lembaga tinggi Negara inilah kemudian yang akan menentukan keberhasilan Indonesia berhasil atau tidak dalam mencapai cita-cita kemerdekaannya. Lembaga tinggi Negara menjadi ujung tombak karena sejak era reformasi Indonesia tidak menganut lembaga tertinggi Negara lagi. Sebagaimana mafhum bahwa sebelum amandemen konstitusi tahun 1999, Indonesia

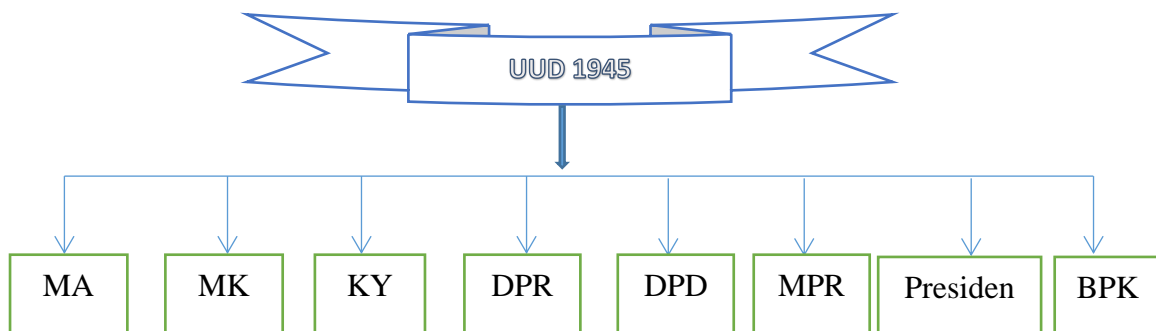
meletakkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi Negara. Berikut adalah desain ketatanegaraan Indonesia sebelum perubahan UUD NRI tahun 1945:

Bagan 1
Struktur Ketatanegaraan Indonesia Sebelum Reformasi



Setelah terjadi perubahan atau amandemen UUD NRI tahun 1945 yang dimulai tahun 1999-2002 maka struktur ketatanegaraan Indonesia tidak lagi menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara karena semua lembaga Negara menempati kedudukan yang setara yakni sebagai lembaga tinggi Negara. Dengan demikian maka lembaga tinggi Negara terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden/Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Bagan 2
Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945



Namun, setelah hampir dua puluh tahun struktur ketatanegaraan Indonesia khususnya tentang lembaga tinggi Negara tersebut diberlakukan maka sudah saatnya untuk dilakukan perubahan kembali. Perubahan atas struktur ketatanegaraan Indonesia

tersebut dapat dipilih dengan menggunakan tiga rumusan yakni dengan cara mengurangi, menambah dan melebur.

b. Perubahan Struktur Ketatanegaraan Melalui Penambahan

Perubahan struktur ketatanegaraan dengan cara penambahan ialah dilakukannya pembentukan lembaga tinggi Negara baru untuk melengkapi lembaga Negara yang sudah ada. Pembentukan lembaga baru perlu dilakukan apabila menemukan adanya beberapa persoalan yang harus diakomodasi dengan pembentukan lembaga baru.

Namun, penambahan lembaga baru harus benar-benar didasarkan pada perhitungan bahwa lembaga baru yang akan dibentuk merupakan lembaga yang akan menjalankan suatu fungsi dan kewenangan yang fungsi dan kewenangan tersebut tidak dapat dijalankan oleh lembaga tinggi Negara yang sudah ada sebelumnya. Pertimbangan fungsi dan kewenangan ini penting diketengahkan apabila ingin membentuk lembaga baru agar supaya lembaga yang akan terbentuk tidak memiliki fungsi dan kewenangan yang telah dijalankan oleh lembaga Negara yang sudah ada.

Dalam konteks struktur ketatanegaraan Indonesia sekarang maka pilihan untuk melakukan penambahan atas struktur lembaga tinggi Negara bukanlah pilihan perubahan lembaga tinggi Negara yang tepat. Sebab, jumlah lembaga tinggi Negara yang berlaku di Indonesia sudah relatif banyak bahkan cenderung *overlapping*. Logika penambahan lembaga tinggi negara sudah tidak diperlukan lagi mengingat yang dibutuhkan bukan penambahan lembaga baru melainkan optimalisasi lembaga tinggi Negara yang sudah terbentuk. Apabila dipaksakan menggunakan mekanisme penambahan lembaga tinggi Negara justru akan memperkeruh fungsi dari masing-masing lembaga tinggi Negara.

c. Perubahan Struktur Ketatanegaraan Melalui Pengurangan

Perubahan struktur ketatanegaraan melalui mekanisme pengurangan adalah salah satu rumus untuk membenahi struktur ketatanegaraan Indonesia. Rumus mengurangi disini adalah dalam rangka untuk merampingkan struktur jumlah lembaga tinggi Negara yang sudah terbentuk. Artinya, lembaga tinggi Negara yang sudah ada dinilai sudah terlalu gemuk sehingga menyebabkan tidak optimalnya kerja-kerja kenegaraan di masing-masing lembaga tinggi Negara. Banyaknya lembaga tinggi Negara yang berlaku di Indonesia telah menyebabkan terjadinya tumpang tindih fungsi antara lembaga tinggi Negara yang satu dengan lembaga tinggi Negara yang lainnya bahkan terdapat lembaga Negara yang terkesan hanya bersifat formalitas belaka dan justru memperpanjang proses akativitas ketatanegaraan.

Apabila akan menggunakan rumus pengurangan jumlah lembaga tinggi Negara maka lembaga Negara yang dapat dibuang atau dihapus dari struktur lembaga tinggi Negara ialah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk cabang kekuasaan legislatif dan Komisi Yudisial (KY) untuk cabang kekuasaan yudikatif. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menjadi alternatif untuk dihapus dari struktur ketatanegaraan karena fungsi dari DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia tidak signifikan bahkan cenderung diabaikan. DPD sebagai lembaga legislatif yang sejatinya memiliki fungsi signifikan dalam pembentukan undang-undang namun kewenagannya sangatlah limitatif. DPD hanya memiliki kewenangan untuk terlibat dalam proses pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan daerah saja dan kewenagannya pun hanya sampai pada level pembahasann saja bukan sampai pada tahapan persetujuan. Artinya, walaupun hasil pembahasan dengan DPD tidak diindahkan oleh DPR dan Presiden maka hasil pengesampingan terhadap DPD tersebut tidak dapat mempengaruhi sah tidaknya suatu undang-undang. Bersamaan dengan itu, mitra kerja DPD dipemerintahan tidak sejelas dan sekuat DPR.

Dari aspek kesejarahan pun, DPD baru dibentuk sejak hasil Pemilu tahun 2004 sehingga apabila dalam usia yang hampir 20 dan dengan kontribusi kerja yang tidak signifikan maka sudah cukup alasan untuk menghapus lembaga DPD RI dari struktur lembaga tinggi Negara karena kedudukan DPD tersebut tidak sebanding dengan biaya yang harus dialokasikan oleh APBN untuk oprasional DPD.⁶

Sedangkan untuk Komisi Yudisial (KY) sangat direkomendasikan untuk dihapus dari bagian lembaga tinggi Negara Indonesia karena Komisi Yudisial memiliki masalah secara konsep dan implementasi. Secara konseptual, Komisi Yudisial merupakan lembaga tinggi Negara yang berkedudukan pada cabang kekuasaan yudikatif bersama dengan Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Apabila berangkat dari konsep ini maka Komisi Yudisial seharusnya memiliki fungsi untuk menegakkan hukum dan keadilan. Namun, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 24 UUD NRI tahun 1945, KY tidak memiki kewenangan penegakkan hukum sama sekali. Komisi Yudisial hanya memiliki kewenangan untuk menjaga harkat dan martabat hakim. Artinya, KY hanya berfungsi untuk menjaga etik hakim bukan melakukan penegakkan hukum terhadap pelanggaran etik yang dilakukan oleh hakim. Ironisnya, kewenangan Komisi Yudisial dalam hal “mengadili” hakim yang diduga melakukan pelanggaran etik hanya

⁶ Firman Manan, April 2015, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam sistem Pemerintahan Republik Indonesia, *CosmoGov*, Vol. 1, No. 1, Hlm. 55.

sampai pada ranah rekomendasi saja. KY tidak dapat memvonis untuk memberhentikan seorang hakim yang terbukti melakukan pelanggaran etik sehingga dapat saja rekomendasi KY tidak diindahkan oleh Mahkamah Agung. Bahkan MA dapat mengeluarkan putusan yang berbeda dari rekomendasi Komisi Yudisial. Hal ini karena sifat dasar dari suatu rekomendasi hanya bersifat saran saja dan tidak memiliki kekuatan mengikat.

Meletakkan Komisi Yudisial sebagai bagian dari lembaga yudikatif tentu merupakan kesalahan yang sangat mendasar apabila dilihat dari perspektif kewenangan yang melekat padanya. Sebagai lembaga dengan kewenangan menjaga kode etik hakim maka tentu saja KY bukanlah lembaga penegak hukum atau yudikatif sebab penegakkan hukum tidak sama dengan penegakkan etik. Penegakkan hukum dan penegakkan etik merupakan dua disiplin atau wilayah yang berbeda satu sama lain. Apalagi ruang lingkup hakim yang menjadi objek KY hanya terbatas pada hakim dilingkungan Mahkamah Agung saja sementara hakim Mahkamah Konstitusi tidak menjadi objek dari kewenangan KY.⁷

d. Perubahan Struktur Ketatanegaraan Melalui Peleburan

Rumus peleburan dalam penataan struktur lembaga tinggi Negara Indonesia ialah rumus yang menyatakan bahwa beberapa lembaga tinggi Negara dapat digabungkan kedalam satu lembaga. Peleburan dapat dilakukan atas dasar kesamaan kedudukan atau fungsi. Dalam hal ini dapat dilakukan terhadap Dewan Perwakilan Daerah (DPD) kedalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Peleburan DPD kedalam lembaga DPR karena secara fungsional, seluruh fungsi DPD telah direpresentasikan oleh DPR baik fungsi legislasi, fungsi bugeting dan fungsi pengawasan. Artinya, fungsi dan aktivitas yang dilakukan oleh DPD dapat dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Peleburan DPD kedalam lembaga DPR juga dalam rangka untuk mengakhiri posisi dilema DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Dimana, secara struktur, DPD memiliki kedudukan setara dengan DPD namun dalam hal fungsi DPD tidak memiliki fungsi sekuat DPR. Pilihan peleburan tersebut merupakan jalan tengah antara perdebatan menambah kewenangan DPD atau membubarkan DPD. Peleburan ini berangkat dari prinsip bahwa lebih baik memiliki lembaga tinggi Negara yang sedikit namun dapat optimal dalam menjalankan fungsinya ketimbang memiliki banyak lembaga namun tidak memiliki kewenangan yang maksimal.

⁷ Ahmad Siboy, 2014, *Kewenangan Constitutional Review Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Malang: PPS Unisma, Hlm. 127.

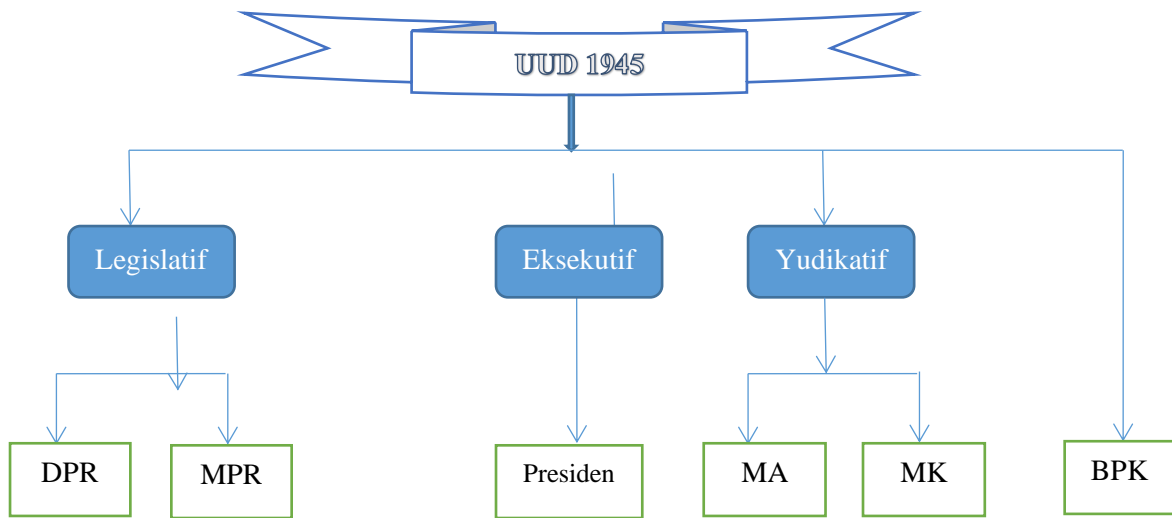
Sedangkan lembaga tinggi Negara selanjutnya yang dapat dileburka untuk merampingkan sitem ketatanegaraan Indonesia ialah Komisi Yudisial (KY). Komisi Yudisial dapat menjadi lembaga tinggi Negara yang dapat dileburkan kedalam lembaga Mahkamah Agung (MA). Peleburan KY kepada MA didasarkan pada fungsi Komisi Yudisial. Komisi Yudisial adalah lembaga yang memiliki fungsi untuk menegakkan harkat dan martabat hakim. Fungsi untuk menegakkan harkat dan martabat hakim tentu dapat dilakukan secara internal oleh Mahkamah Agung. Artinya, Mahkamah Agung cukup membentuk suatu perangkat organisasi internal yang berfungsi untuk menegakkan harkat dan martabat hakim dan mengdili pelanggaran etik hakim. Tatkala penyelesaian atas pelanggaran etik yang diduga dilakukan oleh hakim diadili oleh organisasi internal di lingkungan Mahkamah Agung (MA) maka akan membuat proses penyelesaian atas pelanggaran etik yang dilakukan oleh hakim menjadi terintegrasi dalam satu lembaga saja sehingga pross penyelesaiannya jauh lebih sederhana. Hal ini berbeda dengan proses penyelesaian atas pelanggaran etik yang dilakukan oleh KY yang berlaku dalam UUD NRI tahun 1945 dimana prosesnya harus melalui dua lembaga tinggi Negara yakni Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung.

Pertimbangan lain peleburan KY kedalam MA juga berkaitan dengan objek atau hakim yang diawasi oleh KY. KY hanya berwenang untuk mengawasi dan mengadili pelanggaran etik hakim di lingkungan Mahkamah Agung dan bukan hakim dilingkungan Mahkamah Konstitusi.

Apabila KY dilebur kedalam Mahkamah Agung dengan sub organisasi pada organisasi internal yang khusus menjaga harkat dan martabat hakim maka model penyelesaian atas pelanggaran etik bagi hakim dilingkungan Mahkamah Agung akan sama dengan model penyelesaian etik yang dilakukan oleh hakim konstitusi (hakim Mahkamah Konstitusi) dimana proses penyelesaiannya dilakukan oleh lembaga internal bernama Dewan Etik Hakim Konstitusi-Mahkamah Etik Hakim Konstitusi.⁸

⁸ Bintang Regen Saragih, 2018, Peran Lembaga Etik Dalam Mengawasi Dan Menjaga Perilaku Etik Pejabat Publik, Jakarta, Mahkamah Konstitusi. (<http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/-53-53c5529d21fc0c7a1142412872e07bc3.pdf>).

Bagan 3
Desain Struktur Lembaga Tinggi Negara Di Masa Mendatang



Selain tentang susunan lembaga tinggi Negara tersebut, perubahan struktur ketatanegaraan dalam UUD NRI tahun 1945 juga harus mampu mencakup dan menormakan secara pasti tentang lembaga-lembaga Negara yang berfungsi sebagai *state auxalary body*. Kedudukan lembaga Negara yang berfungsi sebagai *state auxalary body* mutlak dalam UUD NRI tahun 1945. Ada beberapa pertimbangan mengapa lembaga yang berfungsi sebagai *state auxalary body* wajib dinormakan dalam konstitusi (UUD NRI Tahun 1945). Pertama, *state auxalary body* merupakan lembaga yang sangat penting dalam menjaga kepercayaan rakyat terhadap pemerintah sehingga posisinya harus dipastikan dalam konstitusi. Apabila posisi lembaga yang bersifat *state auxlary body* tidak dinormakan secara jelas dalam UUD NRI tahun 1945 maka otomatis kepercayaan rakyat kepada upaya berkejanya lembaga Negara khususnya lembaga yang menjalankan fungsi penegakkan hukum akan rendah. Bukti bahwa kedudukan *state auxlary body* merupakan lembaga yang sangat dipercaya rakyat dapat dilihat dari berbagai hasil survey yang menempatkan lembaga *state auxlary body* seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan tingkat kepercayaan publik paling tinggi. Atas dasar kepercayaan masyarakat terhadap *state auxlary body* ini maka secara otomatis rakyat juga menginginkan jaminan konstitusionalitas atas kedudukan lembaga yang bersifat *statae auxalary body* dalam UUD NRI tahun 1945. Masyarakat membutuhkan jaminan konstitusionalitas atas kedudukan *state auxalary body* dalam konstitusi sebab ketika kedudukan *state auxlary body* tidak dinormakan dalam UUD NRI tahun 1945 maka rakyat tentu sangat khawatir bahwa lembaga-lembaga tersebut dapat dibubarkan oleh elite politik melalui pintu perubahan undang-undang di DPR.

Kedua, kedudukan lembaga *state auxlary body* penting dinormakan dalam UUD NRI tahun 1945 adalah dalam rangka untuk memberikan perlindungan hukum terhadap lembaga-lembaga yang berstatus *state auxlary body*. Perlindungan hukum dalam konteks ini ialah apabila lembaga-lembaga *state auxlary body* tersebut merasa dirugikan hak-haknya seperti kewenangan yang diambil alih oleh lembaga lain. Ketika lembaga-lembaga yang bersifat *state auxlary body* kewenangannya diambil alih oleh lembaga lain maka lembaga *state auxlary body* ini dapat mengadukan sengketa kewenangan lembaga Negara ke Mahkamah Konstitusi (MK). Sebab, ketika *state auxlary body* telah dinormakan dalam UUD NRI tahun 1945 maka secara otomatis lembaga *state auxlary body* tersebut memiliki *legal standing* untuk mengajukan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang Dasar. Hal ini berbeda ketika lembaga *state auxlary body* tidak diatur dalam konstitusi seperti pada kondisi dan situasi yang berlaku saat ini dimana tidak ada satupun lembaga *statae auxlary body* yang diatur dalam konstitusi sehingga tatkala terdapat lembaga yang berstatus *state auxlary body* mengalami sengketa kewenangan lembaga Negara maka lembaga tersebut tidak dapat mengajukan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKL) ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini dapat terjadi antara Kepolisian dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dimana kedua lembaga ini memiliki kewenangan yang sama dalam hal pemberantasan korupsi. Apabila KPK dan Kepolisian bersengketa mengenai kewenangan penyelidikan dan penyidikan atas kasus korupsi maka sengketa kewenangan tersebut tidak dapat diajukan kepada Mahkamah Konstitusi karena MK tidak dapat mengadili sengketa kewenangan lembaga negara yang tidak diatur atau dinormakan oleh konstitusi.⁹

Ketiga, menjamin jarak antara politik dan penegakkan hukum. Dinamika politik dan hukum sangat mempengaruhi keberadaan atau “nasib” lembaga *statae auxlary body*. Polarisasi hubungan antara politik dan hukum sering terjadi tatkala lembaga *state auxlary body* melakukan langkah-langkah penegakkan hukum yang menjadikan tokoh politik sebagai tersangkanya. Semisal, saat Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melakukan operasi tangkap tangan atau penetapan tersangka kepada anggota DPR maka anggota DPR yang lain atau anggota DPR dari partai politik yang sama akan memberikan reaksi atau perlawanan terhadap KPK. Salah satu bentuk perlawanannya adalah ancaman penghentian anggaran bagi KPK bahkan ancaman pembubaran.¹⁰ Anggota DPR dan

⁹ Pasal 24 C UUD NRI tahun 1945.

¹⁰ <https://news.detik.com/berita/d-3536549/gara-gara-miryam-dpr-ancam-bekukan-anggaran-kpk-dan-polri>

partai politik pendukung oknum DPR yang ditahan KPK seringkali melakukan akrobat politik dengan cara mengancam kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ancaman penghentian anggaran dan pembubaran KPK tidak akan terjadi lagi tatkala kedudukan KPK telah dinormakan secara tegas dalam UUD NRI tahun 1945. Sebab, dengan penormaan tersebut maka secara otomatis KPK tidak dapat dibubarkan oleh DPR dan anggaran untuk KPK akan bersifat permanen atau wajib dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Keempat, Kejelasan kewenangan lembaga *state auxalary body*. Penormaan *state auxalary body* dalam konstitusi juga dalam rangka untuk menjamin kepastian hukum atas kedudukan, fungsi dan kewenangan masing-masing lembaga yang berstatus sebagai *state auxalary body*. Selama ini, pengaturan tentang kewenangan lembaga *state auxlary body* tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan sehingga tidak memberikan jaminan kepastian hukum bagi lembaga *state auxalary body* dalam menjalankan kewenangannya. Sebab, peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan *state auxalary body* tidak sinkron antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan pengaturan dalam UUD NRI tahun 1945 maka secara otoamtis kewenangan masing-masing lembaga *state auxalary body* akan jelas dan tidak menimbulkan tumpang tindih lagi.

Kelima, penyamaan pengakuan. Penormaan dalam UUD NRI tahun 1945 atas kedudukan seluruh lembaga yang berstatus *state auxlary body* sangat penting. Sebab, dengan penyebutan seluruh lembaga *state auxlary body* dalam UUD NRI tahun 1945 maka seluruh lembaga *state auxlary body* akan merasa memiliki kedudukan yang setara antara lembaga yang satu dengan yang lainnya sehigga dapat mencegah terjadinya konflik atau saling merendahkan antara lembaga yang satu dengan yang lainnya. Diakui atau tidak, antar sesama lembaga yang berperan sebagai *state auxalary body* dalam struktur ketatanegaraan Indonesia seringkali masih saling merendahkan satu sama lain atau tidak ada rasa saling menghormati satu sama lain. Hal ini terjadi karena terdapat lembaga yang merasa bahwa lembaga yang lain adalah lembaga yang lebih muda (junior) dan merupakan kompetitornya.

Keenam, mencegah dibentuknya *state auxlary body* tandingan. Penormaan tentang seluruh lembaga *state auxlary body* juga dalam rangka untuk mencegah dibentuknya lembaga baru dengan fungsi untuk mengalinasi kewenangan dari *state auxalary body* yang sudah terbentuk. Terbentuknya lembaga tandingan sangat mungkin terjadi karena lembaga Negara juga dapat dibentuk cukup melalui undang-undang dan Peraturan

Presiden. Apabila DPR atau Presiden merasa dirugikan atau tidak nyaman dengan lembaga *state auxalary body* seperti KPK maka sangat mungkin DPR dan Presiden bersepakat untuk membentuk suatu lembaga dengan kewenangan yang sama dengan lembaga *state auxlary body* yang sudah ada. Bahkan DPR dan Presiden dapat membentuk lembaga baru dengan dalih sebagai lembaga *super body* atas lembaga *state auxlary body* semisal dibentuk suatu lembaga dengan fungsi dan kewenangan sebagai lembaga yang berwenang untuk melakukan supervisi terhadap Kepolisian, KPK, dan Kejaksaan dalam melaksanakan kerja-kerja pemberantasan korupsi. Padahal niat awal pembentukan lembaga *superbody* tersebut hanya untuk mengalienasi kewenangan KPK yang dinilai merugikan pemerintah dan DPR yang tersandung kasus korupsi. Namun, tatkala keberadaan seluruh organisasi *state auxalary body* diatur dalam konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 maka potensi terbentuknya lembaga *state auxalary body* yang dibentuk dalam rangka untuk menandingi lembaga yang sudah diatur dalam konstitusi dapat dicegah atau tidak akan terwujud. Sebab, tidak mungkin suatu lembaga yang dibentuk oleh undang-undang (UU) dapat mengesampingkan lembaga negara yang diatur oleh Peraturan Perundang-undangan yang secara hierarkis lebih tinggi (UUD NRI tahun 1945).¹¹

Pengisian Lembaga Negara

Pengaturan tentang pengisian jabatan atas lembaga negara baik lembaga tinggi negara dan *state auxalary body* harus diatur secara tegas dalam konstitusi. Hal ini penting untuk: Pertama, Kepastian hukum. Pengisian jabatan dalam lembaga negara yang diatur oleh UUD NRI tahun 1945 masih banyak yang sumir. Salah satu contoh yang menimbulkan perdebatan panjang tentang pengisian jabatan dalam organisasi Negara ialah jabatan kepala daerah. Pengisian atas jabatan kepala daerah dalam Pasal 18B ayat (4) UUD NRI tahun 1945 dinyatakan dipilih secara demokratis. Pengisian jabatan secara demokratis tentu memiliki dua arti yakni pengisian jabatan melalui pemilihan langsung oleh rakyat atau pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kedua, lembaga pengisi. Lembaga pengisi tentu adalah lembaga yang memiliki kewenangan untuk menjalankan kewenangan melakukan pengisian terhadap pejabat yang akan mengisi lembaga Negara baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif.

Hubungan Antar Lembaga Negara

¹¹ Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hubungan antar lembaga Negara merupakan salah satu point yang harus diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Walaupun struktur organisasi ketatanegaraan Indonesia telah didistribusikan kedalam berbagai lembaga tinggi Negara namun bukan berarti antar lembaga tinggi Negara tersebut terpisah satu sama lain. Semua lembaga tinggi Negara tetap memiliki hubungan satu sama lain mengingat seluruh organisasi negara berada dalam satu Negara Kesatuan Yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia. Setiap lembaga tinggi Negara harus tetap berada dalam visi yang sama antara lembaga Negara yang satu dengan yang lainnya. Yang harus terpisah dalam hubungan antar lembaga tinggi Negara ialah dalam hal hubungan fungsional. Hubungan fungsional antar lembaga Negara mutlak untuk saling terpisah demi menjaga kemurnian kewenangan pada masing-masing lembaga Negara. Semisal, lembaga Kepresidenan tentu tidak boleh memiliki hubungan dengan lembaga penegak hukum seperti Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Hubungan Presiden dan MK/MA tidak dibolehkan dalam hal hubungan fungsional karena dalam menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman demi menegakkan hukum dan keadilan maka MA dan MK bersifat merdeka dan mandiri yang bermakna tidak bisa di intervensi oleh siapapun termasuk oleh Presiden. Sebab, dalam menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman tersebut, Presiden dapat menjadi pihak/orang yang diadili oleh MK dan MA.

Selama ini, konsep normatif yang diberlakukan dalam membangun hubungan antar lembaga tinggi Negara adalah konsep *check and balance*. Konsep *check and balance* adalah konsep saling control dan mengimbangi.¹² Artinya, antar lembaga Negara memiliki kedudukan yang seimbang dan saling mengontrol satu sama lain. Namun, konsep saling mengimbangi dan saling kontrol antar lembaga Negara ini bersifat *vatiqne of norm* atau ketidakjelasan konsep. Sebab, dalam prakteknya, konsep *check and balance* tidak berfungsi mengikat dalam menguatkan fungsi masing-masing lembaga Negara sehingga fungsi *check and balance* tidak berjalan efektif. Dalam hal ini dapat diambil contoh dari hubungan MK dengan pembentuk undang-undang (DPR bersama Presiden). Hubungan MK dan pembentuk Undang-undang adalah hubungan positif dan negative legislature.¹³ Artinya, DPR dan Presiden merupakan lembaga Negara yang membentuk undang-undang (*positive legislature*), sedangkan Mahkamah Konstitusi adalah lembaga yang mengoreksi undang-undang melalui proses peradilan (*judicial review*). MK dapat saja membatalkan undang-undang (negative legislature) yang dibentuk oleh DPR dan Presiden. Putusan MK yang

¹² A. Mukthie Fadjar, 2010, *Konstitusionalisme Demokrasi*, Malang: In-Trans Publishing, Hlm. 18.

¹³ I D. G. Plaguna, 2018, *Mahkamah Konstitusi : Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan Dengan Negara Lain*, Jakarta: Konpress, 2018, hlm. 116

membatalkan suatu undang-undang tersebut bersifat final dan mengikat atau harus dipatuhi oleh semua lembaga Negara termasuk Presiden dan DPR selaku pembentuk undang-undang. Pembatalan atas undang-undang yang dilakukan oleh MK tersebut merupakan bentuk koreksi MK dalam menjalankan hubungan yang bersifat *check and balance* dimana MK mengoreksi/mengecek produk hukum Presiden dan DPR. Sejatinya, atas dasar prinsip *check and balance* ini maka DPR dan Presiden dapat patuh dan menghormati putusan MK. Namun, dalam prakteknya, lembaga pembentuk undang-undang seringkali mengabaikan putusan MK. Tatkala pembentuk undang-undang mengabaikan putusan MK maka secara otomatis hal tersebut menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang tidak menghormati hasil koreksi MK atau tidak menyadari dan mematuhi prinsip *check and balance* yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Oleh karenanya, dalam perubahan UUD NRI tahun 1945 mendatang, hubungan antar lembaga Negara harus dipertegas terutama berkaitan dengan hubungan untuk saling menghormati atas fungsi dari masing-masing lembaga Negara. Makna *check and balance* dalam UUD NRI tahun 1945 harus dinormakan dengan pengertian bahwa setiap lembaga Negara wajib mematuhi dan menjalankan apa yang menjadi putusan dari masing-masing lembaga Negara. Dengan demikian maka makna *check and balance* dalam hubungan antar lembaga tinggi negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia tetap berada dalam satu kesatuan hubungan yang bersifat saling menghormati satu sama lain dan saling mendukung. Hal ini berbeda dengan konsep *check and balance* seperti yang sedang berlaku di Indonesia dimana berpotensi membuat antar lembaga Negara terpisah secara mutlak dan berjalan sendiri-sendiri. Masing-masing lembaga Negara kemudian merasa bahwa dirinya tidak harus mepedulikan lembaga lain walaupun apa yang dikerjakan oleh lembaga lain merupakan koreksi atas pekerjaannya.

KESIMPULAN

Usia konstitusi yang menjadi landasan yuridis tentang tata struktur ketatanegaraan Indonesia telah berada pada masa untuk sesegera mungkin dirubah. Perubahan konstitusi mutlak dilakukan dalam rangka untuk mengakhiri berbagai problematika konstitusional tentang sistem ketatanegaraan Indonesia serta untuk mengakomodir perubahan zaman. Penataan ketatanegaraan dalam konstitusi dapat ditempuh dengan menggunakan tiga rumusan yakni dengan cara mengurangi, menambah dan melebur serta memasukkan lembaga Negara yang berkedudukan sebagai *state auxiliary body* dalam norma konstitusi.

Dengan penataan ulang terhadap ketatanegaraan Indonesia tersebut maka secara otomatis akan berakibat pada pola kelembagaan, fungsi, hubungan antar lembaga, pengisian lembaga-lembaga Negara yang tepat dan tidak lagi menimbulkan tumpang tindih dan ketidakpastian fungsi dan peran. Dengan demikian, maka masing-masing lembaga Negara yang ada dalam struktur tata Negara Indonesia dapat bekerja optimal dalam melindungi dan mengayomi hak setiap warga Negara dan pada akhirnya menjadikan Indonesia menjadi bangsa yang adil, makmur dan unggul.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Mukthie Fadjar, 2010, *Konstitusionalisme Demokrasi*, Malang: In-Trans Publishing
- Ahmad Siboy, 2014, *Kewenangan Constitutional Review Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Malang: PPS Unisma.
- I Dewa Gede Atmaja, 2012, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang: Setara Press.
- I D. G. Plaguna, 2018, *Mahkamah Konstitusi: Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan Dengan Negara Lain*, Jakarta: Konpress.
- Johny Ibrahim, 2008, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media Publishing.
- Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Bintan Regen Saragih, 2018, *Peran Lembaga Etik Dalam Mengawasi Dan Menjaga Perilaku Etik Pejabat Publik*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang nomor 1 tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898).

Jurnal

- Ahmad Yani, 2018, Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktik, *Lentera Hukum*, Vol. 5, No. 2.
- Ahmad Basarah, Januari 2014, Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal MMH Undip*, Vol. 43, No.1.
- Firman Manan, April 2015, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam sistem Pemerintahan Republik Indonesia, *CosmoGov*, Vol. 1, No.1,

Ni'matul Huda, APRIL 2017, Potensi Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dan Penyelesaiannya di Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 24, No. 2.

Internet

https://id.wikipedia.org/wiki/Perubahan_Keempat_UndangUndang_Dasar_Negara_Republik_Indonesia_Tahun_1945

(<http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/-53-53c5529d21fc0c7a1142412872e07bc3.pdf>).

<https://news.detik.com/berita/d-3536549/gara-gara-miryam-dpr-ancam-bekukan-anggaran-kpk-dan-polri>

TATA LAKSANA PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM SEBAGAI KONSTRUKSI HAK MENGUASAI NEGARA

Diyan Isnaeni

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. MT Haryono No.193 Malang , 56144
Email: *diyanfhuim17@gmail.com*

ABSTRAK

Pasal 33 ayat 3 (tiga) Undang-Undang 1945 merupakan dasar dari konstruksi Hak Menguasai Negara (HMN). Konsepsi Hak Menguasai Negara kemudian mulai menemukan bentuknya dalam Pasal 2 UUPA yang merumuskan secara formal untuk pertama kalinya mengenai Hak Menguasai Negara. Sebagai konstruksi hak menguasai negara tersebut dalam kaitannya dengan pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara historis sudah dimulai dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Pembebasan hak atas Tanah, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, dan selanjutnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk kepentingan umum dan akhirnya dirubah beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Semua peraturan perundang-undangan tersebut dalam konstruksi hak menguasai negara yang masih menunjukkan adanya kelemahan regulasi terutama kurangnya nilai-nilai fundamental seperti hak asasi, keadilan, dan kesejahteraan tidak teraktualisasi secara tepat dan seimbang dalam berbagai peraturan pertanahan, khususnya yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Kata Kunci: Hak Menguasai Negara, Konstruksi, Pengadaan tanah.

PENDAHULUAN

Pada tanggal 24 September 1960 dengan disahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria kemudian lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) makna hak menguasai negara ini diperinci dan diperluas pengertiannya.

Dalam penjelasan UUPA, Hak Menguasai Negara meliputi atas bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, baik yang sudah ada hak seseorang maupun yang tidak/ belum ada, disamping itu selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, negara bertindak dalam kedudukannya sebagai kuasa dan petugas Bangsa Indonesia. Artinya bahwa pelaksanaan tugas tersebut negara merupakan organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi. Hal ini disebabkan karena Hak Menguasai Negara merupakan pelimpahan tugas kewenangan Bangsa Indonesia, yang dilakukan oleh wakil-

wakil Bangsa Indonesia pada waktu menyusun Undang-Undang Dasar 1945 dan membentuk Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945¹.

Hak negara untuk menguasai bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya diamanatkan oleh UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3). Menjadi persoalan ketika muncul penafsiran yang berbeda diantara pemerintah dan masyarakat mengenai konsep menguasai oleh negara (*the state's right of disposal*). Konstitusi sendiri tidak memberikan pengertian yang tegas bagaimana HMN tersebut harus dipahami. Konstitusi hanya memberikan batasan bahwa penguasaan oleh negara ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pemberian kuasa dari rakyat/bangsa Indonesia kepada negara dalam perkembangannya bukannya rakyat makmur tetapi justru semakin terpuruk atas penguasaan sumber daya agrarian, karena dalam kenyataannya negara dipengaruhi oleh sejumlah kepentingan kelompok atau individu yang mengatasnamakan kepentingannya itu dengan kepentingan umum atau kepentingan rakyat atau kepentingan negara. Tentu saja hal ini bertentangan dengan cita-cita ideal yang terkandung di dalam konstruksi dan konsepsi Hak Menguasai Negara .

Cita- cita kemakmuran, kesejahteraan dan keadilan selalu tidak paralel dalam implementasi hak menguasai negara atas tanah di Indonesia. Fenomena pemaknaan hak menguasai negara yang berbeda-beda antara lain praktek pengambilalihan terhadap tanah milik masyarakat atas nama kepentingan umum atau atas dasar hak menguasai negara sering terjadi dan bahkan merupakan faktor pemicu konflik pertanahan. Bernhard Limbong dalam penelitiannya juga menjelaskan bahwa akar dari konflik pertanahan disebabkan oleh 2 (dua) hal mendasar. Pertama, faktor umum menyangkut faktor hukum dan non hukum antara lain: tumpang tindihnya peraturan, dan penggunaan tanah, regulasi kurang memadai, birokrasi yang berbelit belit, penggunaan tanah, nilai ekonomis tanah yang tinggi, penambahan penduduk dan kemiskinan. Kedua, faktor khusus menyangkut kasus penguasaan tanah oleh negara, kasus tanah objek *landreform*, dan kasus pengadaan tanah bagi kepentingan umum².

Peraturan perundang-undangan yang mengatur pembebasan atau pengadaan tanah mulai dari Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 sampai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

¹ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Cetakan Ketujuh, Edisi Revisi 2008, Bandung: Djambatan, Hlm. 218.

² Bernhard Limbong, 2012, *Konflik Pertanahan*, Jakarta: Pustaka Margaretha, Hlm. 63.

mencatat bahwa peraturan perundangan yang ada, tidak lebih dari sekedar instrumen untuk mengambil tanah masyarakat atas nama kepentingan umum atau kepentingan pembangunan. Apabila dicermati dari peraturan perundang-undangan tersebut dengan makna kepentingan umum yang multi tafsir tetapi juga roh yang menjiwai peraturan perundangan tersebut belum mencapai cita-cita kesejahteraan dan keadilan sosial. “Keadilan menurut John Rawls, adalah keseimbangan, kesebandingan, dan keselarasan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan bersama atau kepentingan masyarakat umum, termasuk negara”³.

Secara hipotesis semangat menggesur dalam peraturan perundangan yang mengatur tata laksana pengadaan tanah bagi kepentingan umum, bermula ketika terjadi pergeseran makna hak menguasai negara dari penguasaan untuk keperluan publik ke penguasaan untuk keperluan privat. Kondisi yang demikian telah berlangsung dalam 5 (lima) dekade terakhir. Akibatnya bagi hak menguasai negara terhadap bumi (tanah) adalah perubahan makna hak menguasai negara sekedar masalah tatakelola (*beheersdaad*) dan pengaturan (*regelendaad*) semata.

Dari fakta-fakta tersebut yang menjadi permasalahannya adalah bagaimanakah tata laksana pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai konstruksi hak menguasai negara?

PEMBAHASAN

Sistem perekonomian nasional sebuah bangsa sudah selayaknya mampu memberikan jaminan yang sama bagi setiap warga negaranya untuk memperoleh kesejahteraan melalui ketersediaan akses terhadap bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. UUD 1945 telah meletakkan dasar yang kokoh untuk memantapkan cita-cita bangsa Indonesia dalam memajukan kesejahteraan umum, melalui pengaturan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwasanya bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pengaturan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 kemudian menjiwai lahirnya UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). UUPA tersebut lahir dalam suasana nasionalisme yang makin menguat di tengah masyarakat Indonesia, setelah lama berada dalam suasana penindasan oleh penjajah. Politik hukum agraria Indonesia yang diwakili oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA 1960 telah menjadi koreksi kritis atas

³ *Ibid*, Hlm. 54.

asas *Domein Verklaring* yang selama masa penjajahan dijalankan oleh pemerintah Belanda sekaligus menghapus asas *Domein Verklaring* dalam hukum pertanahan di Indonesia.

Makna *Domein Verklaring* bisa diartikan sebagai hak milik mutlak negara kolonial Hindia Belanda, untuk itu maka pemerintah kolonial bisa menjual tanah-tanah di Indonesia kepada siapa saja, bahkan kepada warga negara asing, yang pada masa lalu menimbulkan banyaknya tanah-tanah partikelir dan tuan-tuan tanah dengan hak yang sangat luas dan dapat diibaratkan seperti adanya negara (tanah-tanah partikelir) dalam negara (Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda).

Fungsi negara menurut W. Friedmann apabila dihubungkan dengan konsep negara kesejahteraan sebagaimana tertuang dalam pasal 3 ayat (3) UUD1945 dapat dianalisis sebagai berikut bahwa:

1. Hak penguasaan negara yang dinyatakan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 memposisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Fungsi negara itu tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, artinya melepaskan suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada koperasi, swasta harus disertai dengan bentuk-bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus, karena itu kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh negara.
2. Hak penguasaan negara dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, membenarkan negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan public utilities dan public services. Atas dasar pertimbangan filosofis (semangat dasar dari perekonomian ialah usaha bersama dan kekeluargaan), strategis (kepnetingan umum), politik (mencegah monopoli dan oligopoli yang merugikan perekonomian negara), ekonomi (efisiensi dan efektifitas), dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁴

Kontruksi “Negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 untuk selanjutnya dikenal dengan konsepsi Hak Menguasai Negara kemudian mulai menemukan bentuknya dalam Pasal 2 UUPA. Perumusan secara formal dari pasal 2 UUPA untuk pertama kalinya mengenai Hak Menguasai Negara, yaitu memberi wewenang kepada Negara untuk: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

⁴ Tri Hayati, dkk, 200, *Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam berdasarkan Pasal 33 UUD 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI dan CLGS FHUI, Hlm. 17.

Relevansi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan konstruksi hak menguasai negara akan mewujudkan kewajiban negara dapat dijelaskan bahwa:

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

Ketiga kewajiban di atas menjelaskan segala jaminan bagi tujuan hak penguasaan negara atas sumber daya alam yang sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, negara hanya melakukan pengurusan (*bestuursdaad*) dan pengolahan (*beheersdaad*), tidak untuk melakukan *eigensdaad*⁵.

A.P. Parlindungan menyatakan dengan demikian negara sebagai organisasi kekuasaan "mengatur" sehingga membuat peraturan, kemudian "menyelenggarakan" artinya melak Keterkaitan dengan hak penguasaan negara dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan mewujudkan kewajiban negara sebagai berikut: penguasaan negara atas sumber daya alam yang sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, negara hanya melakukan pengurusan (*bestuursdaad*) dan pengolahan (*beheersdaad*), tidak untuk melakukan *eigensdaad*.

Berikut ini adalah beberapa rumusan pengertian, makna, dan substansi "dikuasi oleh negara" sanakan (*execution*) atas penggunaan/peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*) dan pemeliharannya (*maintenance*) dari bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Juga untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari hak menguasai dari negara tersebut.⁶

Secara teoritis asal usul kekuasaan atau penguasaan negara terhadap tanah setidaknya dapat dijelaskan dari pandangan teori kedaulatan (*sovereignty* atau *souvereniteit*), khususnya soal siapa yang berdaulat atau memegang kekuasaan dalam sebuah negara. Untuk menjawab pertanyaan tersebut beberapa teori tentang kedaulatan menjelaskan sebagai berikut:

⁵ Diyan Isnaeni, 2019, *Konsep hukum Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan jalan Tol Dalam Perspektif Hak Menguasai Negara*, Dsertasi, Program Doktor Hukum Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Hlm. 56.

⁶ A.P. Parlindungan, 2005, *Aneka Hukum Agraria*, Bandung: Alumni, Hlm. 3.

- a. Van Vollenhoven, negara ialah sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk membuat peraturan hukum⁷.
- b. J.J. Rousseau menyebutkan bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumberkan dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*) yang intinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu⁸.

Pada hakekatnya dalam perjanjian masyarakat yang dilepaskan oleh setiap individu dan diserahkan kepada komunitasnya hanya sebagian kekuasaan bukan kedaulatannya. Namun kekuasaan negara itu, bukanlah kekuasaan mutlak (*postestas legibus omnibus soluta*) karena terdapat beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum Tuhan (*leges nature et divinae*) serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperii*.⁹ Pengertian *leges imperii* ialah Undang Undang Dasar negara yang berisi ketentuan-ketentuan kepada siapa kekuasaan itu diserahkan dan batas-batas perlaksanaannya¹⁰. Negara menurut teori di atas dipandang sebagai *territorial publieke rechtsgemeenschap van overhead en onderdanen*¹¹ (wilayah hukum publik adalah warga negara dan pemerintah) yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat hukum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam (*natural resources*) yang ada dalam wilayahnya.

Objek kekuasaan negara dalam hubungannya dengan hak penguasaan negara atas sumber daya alam khususnya tanah menurut Montesquieu ialah kekayaan (*things*) sedangkan menurut Roscoe Pound adalah benda-benda (objek kekayaan) karena keduanya merupakan sumber, perekonomian negara dan pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebagaimana pendapat Bertrand Russel menjelaskan bahwa dalam sebuah negara,

⁷ Notonagoro, ____, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, Hlm. 99.

⁸ J.J. von Schmid, 1958, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, (terjemahan R. Wiratno, D.Dt. Singomangkuto dan Djamadi), Jakarta: Pembangunan, Hlm. 176.

⁹ Sumral Buru Manue, Mei – Agustus 2014, *Konstruksi Hak Menguasai Negara dalam Tata Laksana Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Kabupaten Semarang*, Jurnal Pembaharuan Hukum Vol. I, No. 2, Hlm. 4.

¹⁰ Yudha B. Ardhiwisastro, 1999, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, Bandung: Alumni, Hlm. 30.

¹¹ Ronald Z. Titahelu, 1993, *Penetapan Asas-Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat*, Surabaya: Disertasi, PPS-UNAIR, Hlm. 141.

penguasaan terhadap bidang ekonomi tergantung dan ditentukan oleh hukum negara¹². Atas nama hukum, negara dapat melakukan hubungan hukum dengan tanah seperti halnya subjek hukum perseorangan. Hubungan hukum negara dengan tanah masuk kategori benda atau tanah yang dipergunakan bagi umum (*res publicae*). Dengan demikian, jalan umum adalah milik negara.

Beberapa alasan dikemukakan: *Pertama*, adanya hubungan hukum khusus antara negara dengan tanah tanah yang masuk kategori *res publicae in publico usu*, yang merupakan penyimpangan dari *res publicae in patrimonio* (benda-benda yang menjadi kekayaan masyarakat umum); *Kedua*, kekuasaan hukum yang dijalankan negara terhadap tanah khususnya yang dipergunakan oleh umum, mempunyai isi yang sama dengan kekuasaan yang dilakukan negara terhadap tanah- tanah lain yang digunakannya secara tidak terbatas. Isi kekuasaan ini memiliki karakter yang sama dengan kekuasaan dalam milik perseorangan di dalam hukum perdata; *Ketiga*, tanah yang dipergunakan untuk kepentingan pekerjaan pelayanan umum seperti bangunan kantor pemerintah, termasuk *res publicae in publico usu* sehingga menjadi milik negara”¹³. Dengan demikian, kewenangan Hak Menguasai Negara tidak saja berdasar wewenang yang ditentukan menurut hukum, melainkan juga meliputi kompetensi dengan kemampuan memikul hak dan kewajiban negara yang sama dengan manusia alamiah. Sebagai konsekuensi logis dari pengutamaan doktrin hak menguasai negara, pendekatan yang dominan pun dalam tata laksana pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah pendekatan hukum (*legality approach*).

Sebenarnya sebagai konstruksi hak menguasai negara yang diatur dalam pasal 2 ayat 2 (dua) UUPA dalam kaitannya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara historis sudah dimulai dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Pembebasan hak atas Tanah Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, dan selanjutnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan akhirnya dirubah beberapa pasal (Pasal 121-125) dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

¹² Bertrand Russel, 1988, *Kekuasaan Sebuah Analisis Sosial Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, Hlm. 89.

¹³ Ronald Z Titahelu, *Op cit*, Hlm. 142.

Semua peraturan perundang-undangan tersebut dalam konstruksi hak menguasai negara yang masih menunjukkan adanya kelemahan regulasi terutama kurangnya nilai-nilai fundamental seperti hak asasi, keadilan, dan kesejahteraan tidak teraktualisasi secara tepat dan seimbang dalam berbagai peraturan pertanahan, khususnya yang mengatur pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Nilai-nilai Pancasila (*fundamental values*) dan filosofi pasal 33 UUD 1945 tentang moral, keadilan, hak asasi, dan kesejahteraan belum seutuhnya menjadi pijakan dan acuan utama dalam penyusunan regulasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia, termasuk soal perhitungan ganti yang tidak memperhitungkan kerugian yang bersifat nonfisik yang dialami pemilik hak atas tanah, seperti dampak kehilangan pekerjaan dan konsekuensi-konsekuensi sosial budaya dalam lingkungan tempat tinggal baru. “Peraturan-peraturan yang ada terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya mengatur ganti rugi atas tanah, bangunan, dan tanaman di atasnya. Mengenai kerugian sosiologis, filosofis, dan lain-lain tidak disebutkan. Tidak ada ketentuan yang menunjukkan bahwa pemberian ganti rugi itu menjamin kehidupan rakyat yang kehilangan hak atas tanahnya jadi lebih baik.”¹⁴

Secara sosiologis, pemilik hak atas tanah berhak mendapatkan kompensasi terhadap peralihan profesi akibat pelepasan tanah sebagai mata pencaharian. Pemilik tanah mengalami ketercerabutan dari kehidupan sosial dari komunitas yang mereka tinggal sebelumnya. Mereka terpaksa harus berupaya untuk beradaptasi lagi dengan komunitas yang baru. Seacara filosofis, dalam pemberian ganti rugi terkait erat dengan nilai fundamental yakni keadilan dan kesejahteraan..Hal-hal tersebut yang menjadi sumber pokok konflik atau sengketa dalam setiap kebijakan dan tata laksana pengadaan tanah oleh pemerintah untuk membangun sarana dan prasarana publik.

Demikian juga dengan diaturnya pasal-pasal dalam Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 yang terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagaimana penjelasan dari Maria Sumardjono bahwa yang ditambah dalam Undang-Undang Cipta Kerja adalah untuk kegiatan bisnis seperti kawasan ekonomi khusus, kawasan pariwisata, dan proyek prioritas yang ditetapkan oleh Presiden. Argumentasi penambahan kategori kepentingan umum dalam Undang-Undang Cipta Kerja tersebut ini merupakan hambatan dan keluhan para investor terkait pengadaan dan pembebasan lahan bagi proyek pembangunan infrastruktur serta kegiatan bisnis. Bahkan tidak sedikit terjadi unsur pemaksaan dan intimidasi terhadap masyarakat yang tanahnya menjadi target pembebasan.

¹⁴ Benrhard Limbong, *Op.cit*, Hlm. 92.

Selain itu, peran dan kewenangan swasta semakin menempatkan posisi masyarakat dalam situasi rentan. Bukannya memperbaiki keadaan, Undang-Undang ini justru semakin memperparah kerusakan lingkungan dan konflik lahan. Hal ini memperjelas bahwa rezim dalam sistem demokrasi pasti berpihak pada kaum kapitalis atau kalangan investor¹⁵.

Selayaknya perbaikan dapat dilakukan seperlunya, tanpa harus merubah peraturan baru yang bermasalah dalam khususnya dalam Undang-Undang Cipta Kerja tersebut, karena dalam prakteknya, kedudukan negara yang dominan tersebut telah dimanfaatkan oleh pemerintahan dan pengusaha kroninya untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dengan tujuan investasi bentuk usaha-usaha peningkatan produktivitas, tanpa memberi rakyat peran memadai untuk berpartisipasi dalam penguasaan, peruntukan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria itu, serta menikmati hasilnya. Secara filosofis untuk mendorong investasi yang wajib dilakukan adalah memberikan pelayanan pertanahan yang lebih profesional, bersih dan bertanggungjawab dengan tujuan mulia untuk tercapainya kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial.

Pemerintah dalam menerapkan konsep hak menguasai negara sering melegitimasi dengan mengatasnamakan pembangunan untuk kepentingan umum, dengan mengambil alih tanah-tanah perorangan dengan mencabut hak-hak yang sebelumnya melekat pada tanah tersebut. Kepentingan pembangunan dapat dikualifikasikan sebagai kepentingan umum, yang merupakan kepentingan bangsa, negara dan masyarakat secara umum. Dengan kata lain, tersirat makna bahwa kepentingan umum adalah perwujudan dari tugas negara untuk mensejahterakan dan memajukan kepentingan rakyat. Sudah seharusnya kepentingan umum tidak selayaknya bermotif komersial. Kepentingan umum dalam rangka mewujudkan pembangunan harus disesuaikan dan diharmonisasikan dengan konsep penataan wilayah peruntukan, dan tata ruang, serta diberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berimbang mengenai hal tersebut.

Sebagaimana pembangunan untuk jalan tol, banjir kanal, waduk bendungan atau pelabuhan udara misalnya tetap saja harus memperhitungkan manfaat makro yang akan diterima oleh Pemerintah sebagai hasil dari pembangunan tersebut. tetapi motivasi utama dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang muaranya adalah penitipan uang di pengadilan (*konsinyasi*) apabila asyarakat yang tidak sepakat mengenai besarnya ganti kerugian setelah melakukan upaya hukum dengan mengajukan gugatan ke Mahkamah

¹⁵ Undang-undang Cipta kerja Suburkan Konflik, <https://www.bengkulutoday.com/u,diakses> tanggal 3 Nofember 2020.

Agung, adalah tugas-tugas dan kewajiban Pemerintah untuk melaksanakan mandat pemerintahannya dalam mengabdikan kepada kepentingan publik. Pada kenyataannya unsur komersial dalam perhitungan Pemerintah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sering menjadi bumerang bagi pemerintah sendiri yang akhirnya membawa kerugian bagi masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum

Salah satu prinsip dasar yang universal dalam pengambilalihan tanah oleh negara adalah bahwa “*no private property shall be taken for public use without just and fair compensation*”, sehingga dalam proses perolehan tanah tersebut hendaknya dapat memperhatikan prinsip-prinsip keadilan sehingga tidak merugikan pemilik asal.¹⁶

Ketidakadilan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan persoalan yang sering muncul dan hal ini tidak sejalan dengan tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sebagai konstruksi dari hak menguasai negara. Sebagai contoh antara lain adalah adanya kerja sama antara Pemerintah dengan pihak swasta dalam pembebasan tanah. Kerja sama tersebut dapat berupa kerja sama *operasi build, own, transfer* (BOT), Kerja sama pemanfaatan dalam bentuk otorita dan lain-lain. Pemilik asal dapat merasa bahwa kepentingannya dikorbankan untuk kepentingan pihak swasta, sebab tidak dapat dipungkiri dalam logika berusaha, sebagai swasta hanya proyek yang prospektif dan profitalah, mereka tertarik untuk bekerja sama. Di sisi lain, Pemerintah di tengah keterbatasan dana, maupun prioritas dan strategi pembangunan, seringkali bahwa kerjasama kemitraan dengan swasta adalah salah satu upaya untuk dapat melaksanakan dan melanjutkan tugas-tugas pembangunannya.

KESIMPULAN

Tata laksana pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai konstruksi Hak Menguasai negara karena adanya penguasaan oleh negara atas sumber-sumber agraria sebagai implementasi atau konstruksi dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dasar konsepsi ini adalah pemberian kuasa dari bangsa Indonesia kepada Negara sebagai organisasi tertinggi dari seluruh rakyat Indonesia.

Pemberian 'kuasa' untuk menguasai sumber daya agraria ini semata-mata untuk kepentingan pemberi kuasa yaitu rakyat Indonesia dengan tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang diwujudkan dalam peraturan-peraturan khususnya yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Semua peraturan perundang-undangan

¹⁶ Adrian Sutedi, 2007, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika Hlm. 227.

tersebut dalam konstruksi hak menguasai negara yang masih menunjukkan adanya kelemahan regulasi terutama kurangnya nilai-nilai fundamental seperti hak asasi, keadilan, dan kesejahteraan tidak teraktualisasi secara tepat dan seimbang secara tepat dan seimbang dalam berbagai peraturan pertanahan, khususnya yang mengatur pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

SARAN

Pemerintah bersama DPR harus mempunyai political will yang kuat dan serius untuk mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Undang-Undang Cipta kerja yang terkait dengan pengadaan tanah dengan membuat pertauran pelaksanaan yang lebih konkrit dan transparan sehingga bisa tercapai tujuan filosofis dari konstitusi dalam mensejahterakan rakyat Indonesia.

Secepatnya Pemerintah mencabut peraturan yang tumpang tindih dalam hubungannya dengan pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum seperti misalnya mencabut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1960 tentang Pencabutan Hak Atas tanah sehingga tidak terjadi konflik norma dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Cetakan Ketujuh, Edisi Revisi 2008, Bandung: Djambatan.
- Bernhard Limbong, 2012, *Konflik Pertanahan*, Jakarta: Pustaka Margaretha.
- A.P. Parlindungan, 2005, *Aneka Hukum Agraria*, Cet. III, Bandung: Alumni.
- Bertrand Russel, 1988, *Kekuasaan Sebuah Analisis Sosial Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- J.J. von Schmid, 1958, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, (terjemahan R. Wiratno, D. Dt. Singomangkuto dan Djamadi), Jakarta: Pembangunan.
- Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunanm Agraria di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara.
- Yudha B. Ardhiwisastra, 1999, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, Bandung: Alumni.

Jurnal

- Sumral Buru Manue, Mei – Agustus 2014, Konstruksi Hak Menguasai Negara dalam Tata Laksana Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Kabupaten Semarang, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. I, No. 2.

Disertasi

Diyan Isnaeni, 2019, *Konsep hukum Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan jalan Tol Dalam Perspektif Hak Menguasai Negara*, Disertasi, Program Doktor Hukum Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

Ronald Z. Titahelu, 1993, *Penetapan Asas- Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat*, Disertasi, PPS-UNAIR, Surabaya.

Internet

Undang-undang Cipta kerja Suburkan Konflik, <https://www.bengkulutoday.com/u,diakses> tanggal 3 Nofember 2020.

SISTEM PEMIDANAAN TERHADAP PELAKU KEJAHATAN TERORISME LINTAS NEGARA

Faisol

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No. 193 Malang, 65144, 0341 551932, Fax: 0341 552249
Email: faisol@unisma.ac.is

ABSTRAK

Terorisme merupakan ancaman yang harus dihadapi secara bersama-sama. Dampak dari perbuatan ini sangat serius dan memiliki efek kerugian yang sangat besar. Bukan hanya kerugian materiil tapi dampak dari kejahatan terorisme juga memberikan kerugian imateriil. Kejahatan terorisme bukanlah kejahatan personal yang mana negara bisa dengan mudah mengatasinya, namun kejahatan terorisme merupakan kejahatan luar biasa yang terorganisir dan cakupan wilayahnya sangat luas. Tidak jarang kejahatan terorisme melibatkan lebih dari satu batas teritorial wilayah negara sehingga sering terjadi permasalahan mengenai penetapan pengaturan, yurisdiksi dan proses pidana terhadap pelaku terorisme. Negara-negara harus memberikan perhatian yang serius terhadap jenis kejahatan ini. Hal itu tak lain demi mewujudkan stabilitas negara dan rasa aman dalam masyarakatnya.

Kata Kunci: Terorisme, Teritorial, Yurisdiksi dan Pidana

PENDAHULUAN

Terorisme merupakan jenis kejahatan *extra ordinary crimes* atau kejahatan luar biasa, dimana kejahatan terorisme ini merupakan kejahatan yang memiliki akibat yang luas dan menimbulkan kerugian yang besar. Kerugian-kerugian setelah aksi terorisme dilakukan tidak hanya bersifat kerugian materiil bahkan juga kerugian yang bersifat imateriil, tidak hanya menimbulkan kerusakan dalam skala besar namun kejahatan terorisme juga mengakibatkan banyak sekali hilangnya nyawa seseorang. Terorisme merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan yang mana kejahatan terorisme dalam perkembangannya menjadi perhatian dari banyak negara,.

Terorisme tidak ditujukan langsung pada lawan, tetapi perbuatan teror dilakukan dimana saja dan terhadap siapa saja. Tujuan utama yang ingin dicapai adalah agar perbuatan teror tersebut mendapat perhatian khusus. Sejauh ini belum ada batasan yang baku untuk mendefinisikan Terorisme. Menurut M. Cherif Bassiouni, ahli Hukum Pidana Internasional, tidak mudah mengadakan suatu pengertian yang identik yang dapat diterima secara universal sehingga sulit mengadakan pengawasan atas makna terorisme.¹

Mengingat kejahatan terorisme ini merupakan kejahatan kemanusiaan yang luar biasa. Oleh sebab itu Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa (DKPBB) melalui

¹ O.C. Kaligis, 2003, *Terorisme: Tragedi Umat Manusia*, Jakarta: O.C. Kaligis & Associates. Hlm. 35.

resolusinya Nomor 1373 mengharuskan semua negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk melakukan upaya-upaya sebagai berikut:

1. Melawan terorisme.
2. Membawa pelaku terorisme ke pengadilan.
3. Meninjau kembali hukum pidana nasional jika dipandang perlu.
4. Meningkatkan keamanan batas wilayah.
5. Mengontrol perdagangan senjata api dan bahan peledak.
6. Mengambil tindakan segera untuk menghadiri dan menekan seluruh kegiatan baik aktif maupun pasif bagi pendukung terorisme khususnya melalui Resolusi 1337, Resolusi 1390, dan resolusi 1445.
7. Meratifikasi semua konvensi PBB yang relevan khususnya konvensi 1999 tentang Pembekuan Keuangan Pelaku Terorisme.
8. Menghadapkan ke sidang pengadilan, mereka yang mendanai, merencanakan, mendukung, melindungi, dan yang melakukan terorisme.
9. Meningkatkan kerjasama dengan Dewan Keamanan PBB.²

Menurut Muladi ada 11 alasan perlunya pengaturan kejahatan berat termasuk tindak pidana terorisme, sebagai berikut:

1. Agar tidak menimbulkan subyektivitas penafsiran dan menimbulkan permasalahan dalam ekstradisi, maka pemikiran yang berkembang pada *Anglo-American law* yang tidak membedakan antara kejahatan politik yang dilakukan atas dasar tujuan ideologis dengan kejahatan tradisional, dapat dipertimbangkan. Hukum pidana hanya memperhatikan sikap batin bukan motif, oleh sebab itu apapun motifnya, baik atau buruk tidak menentukan kesalahan.
2. Berbagai konvensi internasional yang berkaitan dengan pencegahan dan pemberantasan terorisme yang telah diratifikasi perlu dicantumkan dan ditegaskan sebagai kejahatan terorisme.
3. Perlu diatur *Corporate Liability*.
4. Perlu diatur tentang skema perlindungan terhadap para saksi dan kejahatan terorisme.
5. Perlu diatur kejahatan *obstruction of justice*, sebab soal ini lebih luas dari pada ketentuan tentang perlindungan bagi penyelidikan dan penyidik.
6. Perlu diatur ketentuan bahwa perjuangan bersenjata (*Freedom Fighters*) melawan kolonialisme, pendudukan, dominasi dan agresi asing bukan tindak pidana terorisme,

² Sunardi, Abdul Wahid dan Fanny Tanuwijaya, 2017, *Terorisme Dalam Perspektif Politik Hukum Pidana Internasional*, Tangerang: Nirmana Media, Hlm. 4.

ini penting nantinya dalam hubungannya extradisi dan kemungkinan dimaksudnya terorisme sebagai kejahatan internasional (asas universalitas).

7. kepentingan hukum yang dibahayakan oleh terorisme jangan hanya dibatasi terhadap nyawa, harta benda, kebebasan pribadi dan rasa takut masyarakat. Sesuai dengan perkembangan internasional perlu dipertimbangkan perlindungan terhadap integritas nasional dan kedaulatan, fasilitas internasional, diplomat asing, kepala negara dan wakil kepala negara, instalasi publik, lingkungan hidup, sumber daya alam nasional dan transportasi serta komunikasi.
8. Sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia, maka dalam merumuskan tindak pidana harus memegang teguh asas legalitas dan asas *lex certa* (perumusan hukum harus jelas dan tajam serta dapat dipercaya); dan penyimpangan terhadap hukum acara yang berlaku sejauh mungkin dihindari.
9. Disamping langkah-langkah represif, perlu diatur langkah-langkah preventif (*Counter Terrorism Measures*) yang komprehensif, seperti pencegahan infiltrasi elemen teroris dari negara lain. Kerjasama dan koordinasi dengan negara-negara sahabat, pengembangan sistem seleksi dan manajemen senjata api dan bahan peledak, pengawasan perbatasan dan tempat masuk orang asing, pengembangan sistem pengawasan, peningkatan pengamanan instalasi vital, perlindungan orang-orang penting dan diplomat, penyempurnaan organisasi intelejen, penciptaan data base dari elemen dan jaringan teroris,
10. Menegaskan perlunya keterlibatan perguruan tinggi untuk mengkaji masalah-masalah terorisme.
11. Pengaturan tentang keterlibatan dalam organisasi terlarang yang terlibat terorisme perlu dijajaki (seperti di Inggris).³

Terkait dengan kejahatan terorisme, beberapa waktu yang lalu sempat menggemparkan dan menjadi berita yang viral diberbagai media peristiwa aksi terorisme di New Zealand. Aksi terorisme yang menyerang sebuah masjid di New Zealand. pada Jumat (15/3/2019), mengejutkan banyak pihak, Tidak hanya karena menimbulkan banyak korban jiwa, namun juga lantaran terjadi di Selandia Baru yang hampir tidak pernah menjadi sasaran aksi terorisme. Menewaskan hingga 49 orang dan melukai sedikitnya 20 orang lainnya,

³ Muladi, 2002, *Demokratisasi Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: The Habibie Center. Hlm. 180-181.

penembakan di masjid Al Noor di Christchurch, saat akan dilangsungkannya shalat Jumat itu tercatat sebagai insiden pembunuhan massal terburuk di Selandia Baru sejak 1943.⁴

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka disini penulis merasa penting untuk meneliti permasalahan sebagai berikut; 1) Bagaimanakah pengaturan tindak pidana terorisme dari segi pidana internasional? 2) Bagaimanakah proses pidanaan terhadap pelaku terorisme ketika melibatkan lebih dari satu yurisdiksi negara?

Penelitian hukum merupakan proses untuk menentukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun teori-teori hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁵ Adapun jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian yuridis normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan secara meneliti bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, khususnya dalam hal ini adalah mengenai pidanaan terhadap kejahatan terorisme yang melibatkan lebih dari satu yurisdiksi negara.⁶ Sedangkan metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah *Statute Approach* (Pendekatan Undang-undang) dan *Conceptual Approach* (Pendekatan kasus).

PEMBAHASAN

Tindak Pidana Terorisme dalam Perspektif Hukum Pidana Internasional

Pengertian tindak pidana dalam kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dikenal sebagai istilah *strafbaarfeit* dan dalam kepustakaan tentang hukum pidana sering mempergunakan istilah delik delik, sedangkan pembuat Undang-Undang merumuskan suatu Undang-Undang mempergunakan istilah peristiwa pidana atau perbuatan pidana atau tindak pidana.⁷

Istilah tindak pidana merupakan terjemahan dari *strafbaarfeit*, di dalam kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak dapat penjelasan dengan yang dimaksud *strafbaarfeit* itu sendiri. Biasanya tindak pidana disinonimkan dengan delik, yang berasal dari bahasa latin yakni *delictum*. Dalam kamus hukum pembatasan delik tercantum bahwa delik adalah perbuatan yang dapat dilakukan hukuman karena merupakan pelanggaran terhadap Undang-Undang (tindak pidana).⁸

⁴ <https://internasional.kompas.com/read/2019/03/15/19033961/penembakan-di-masjid-selandia-baru-tragedi-pembunuhan-massal-terburuk>. diakses pada tanggal 20 November 2020.

⁵ Petter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Hlm. 35.

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hlm. 1.

⁷ Amir Ilyas, 2012, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Yogyakarta: Renggang Education. Hlm. 20

⁸ Sudarsono, 2002, *Kamus Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta. Hlm. 92.

Tindak pidana umumnya dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur yang ada pada dasarnya dapat dibagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu:⁹

1. Unsur-unsur subjektif adalah unsur-unsur yang melekat pada diri pelaku atau yang berhubungan dengan diri pelaku dan termasuk di dalamnya yaitu segala sesuatu yang terkandung di dalam batinnya. Unsur-unsur tersebut antara lain kesengajaan (*dollus*) atau ketidaksengajaan (*culpa*), memiliki maksud atau *vornemen* pada suatu percobaan atau poging, maksud atau *oogmerk*, merencanakan terlebih dahulu atau *voorhedachte raad* serta peasaan takut atau *stress*.
2. Unsur-unsur objektif adalah unsur-unsur yang ada hubungannya dengan keadaan-keadaan mana tindakan-tindakan dan pelaku itu harus melakukan. Unsur-unsur yang termasuk di dalamnya antar lain sifat melanggar hukum, kualitas dari pelaku, kualitas, yakni hubungan antar suatu tindakan sebagai penyebab dengan suatu kenyataan sebagai akibatnya.

Semakin berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi tindak pidana tidak hanya terbatas pada kejahatan konvensional, yang mana, kejahatan tersebut hanya terjadi dalam satu lingkup wilayah dan akibat kerugian juga dalam skala kecil. Belakangan ini tindak pidana juga mengalami perkembangan, baik dari sisi kualitas maupun kuantitasnya. Tindak pidana tidak lagi bersifat konvensional yang terjadi dalam satu lingkup wilayah tapi menjadi kejahatan modern yang mana akibat kerugiannya bisa meliputi wilayah yang luas dan melibatkan lebih dari satu negara seperti halnya kejahatan terorisme.

Terorisme adalah paham yang berpendapat bahwa penggunaan cara-cara kekerasan dan menimbulkan ketakutan merupakan cara yang sah untuk mencapai tujuan.¹⁰ Pasal 14 ayat (1) *The Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act, 1984*, sebagai berikut: “*Terrorism means the use of violence for political ends and includes any use of violence for the purpose putting the publik any section of the publik in fear.*” Kegiatan Terorisme mempunyai tujuan untuk membuat orang lain merasa ketakutan sehingga dengan demikian dapat menarik perhatian orang, kelompok atau suatu bangsa. Terorisme digunakan sebagai senjata psikologis untuk menciptakan suasana panik, tidak menentu serta menciptakan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dan memaksa masyarakat atau kelompok tertentu untuk mentaati kehendak pelaku teror.¹¹

⁹ I Made Widnyana, 2010, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Fikahati Aneska. Hlm. 55.

¹⁰ Muchamad Ali Syafa'at, 2003, *Tindak Pidana Teror Belenggu Baru bagi Kebebasan*, Jakarta: Imparsial. Hlm. 59.

¹¹ Loebby Loqman, 1990, *Analisis Hukum dan Perundang-Undangan Kejahatan terhadap Keamanan Negara di Indonesia*, Jakarta: Universitas Indonesia, Hlm. 98.

Konvensi internasional umumnya disamping membuat definisi tentang perbuatan yang dikualifikasikan sebagai tindak pidana terorisme, juga mengkualifikasikan perbuatan yang memang sudah diatur dalam beberapa konvensi internasional lain sebagai tindak pidana terorisme.¹²

Pasal 3 Konvensi Internasional tentang Pemberantasan Pemboman oleh Teroris (1997), dan Pasal 3 Konvensi Internasional tentang Pemberantasan Pendanaan Terorisme (1999), membedakan terorisme menjadi 2 yaitu: terorisme domestik dan terorisme internasional. Terorisme domestik adalah yang terjadi disatu negara tanpa melibatkan yurisdiksi negara lain. Sedangkan terorisme internasional adalah terorisme yang melebatkan yurisdiksi lebih dari satu negara.¹³

Beberapa cara konvensi merumuskan tindak pidana terorisme dan memberikan definisi tentang tindak pidana terorisme, sebagai berikut:¹⁴

1. Pasal 1 Konvensi PBB tahun 1937 mendefinisikan bahwasanya terorisme adalah segala tindak bentuk kejahatan yang ditunjukkan langsung kepada negara dengan maksud menciptakan bentuk teror terhadap orang-orang tertentu atau kelompok orang atau masyarakat luas.
2. Pasal 1 *State of the South Asean Association for Regional Cooperation (SAARC) Regional Convention on Suppression of Terrorism* menyebutkan bahwa tindak pidana terorisme adalah perbuatan-perbuatan sebagai berikut:
 - a. Kejahatan dalam lingkup Konvensi untuk Pembasmian Perampasan Tidak Sah atas Keselamatan Penerbangan Sipil yang ditandatangani di Hague pada tanggal 16 Desember 1970.
 - b. Kejahatan dalam lingkup Konvensi untuk Pembasmian dan Perampasan Tidak Sah atas Keselamatan Penerbangan Sipil, yang ditandatangani di Montreal pada tanggal 23 September 1971.
 - c. kejahatan dalam lingkup Konvensi tentang Pencegahan dan Hukuman atas Tindak Pidana terhadap orang-orang yang secara internasional dilindungi seperti diplomat, yang ditandatangani di New York pada tanggal 14 Desember 1973

¹² Nico Keizer, 2003, *Terrorism And Criminal Law*, Surabaya: Makalah Seminar Internasional, Fakultas Hukum Udayana, Hlm. 6.

¹³ Romli Atmasamita, 1995, *Hukum Pidana Internasional*, Bandung: Eresco. Hlm. 76.

¹⁴ *Ibid*, Hlm. 95.

- d. Kejahatan dalam lingkup Konvensi apapun dimana negara-negara anggota SAARC adalah pihak-pihak yang menghancurkan anggota-anggotanya untuk menuntut atau melakukan ekstradisi.
 - e. Pembunuhan, pembantaian serangan yang mencelakan badan, pencelakan, kejahatan yang berhubungan dengan senjata api, bahan peledak dan bahan-bahan lain yang jika digunakan untuk melakukan kejahatan dapat mengakibatkan kematian dan luka serius atau kerusakan berat pada harta yang dimiliki.
 - f. Usaha untuk melakukan kejahatan, atau turut sebagai kaki tangan seseorang yang melakukan atau berusaha melakukan kejahatan tersebut (huruf a, b, c dan d).
 - g. Usaha atau konspirasi untuk melakukan kejahatan tersebut sebagaimana diatur dalam huruf f, membantu, memudahkan atau menganjurkan kejahatan tersebut atau berpartisipasi sebagai kaki tangan dalam melakukan kejahatan tersebut.
3. Pasal 1 *The Arab Convention on the Supression of Terrorism* (1998) menyatakan bahwasanya tindak pidana terorisme adalah perbuatan-perbuatan yang melanggar konvensi-konvensi sebagai berikut:
- a. Konvensi Tokyo (September 1963) tentang Tindak Kejahatan dan Tindakan-tindakan Tertentu lain yang Dilakukan Diabin Pesawat.
 - b. Konvensi Hague (16 Desember 1970) tentang Pembasmian Perampasan Pesawat Tidak Sah
 - c. Konvensi Motreal (23 September 1971) Protokol pada 10 Mei 1984) tentang Pembasmian Tindakan Tidak Sah Atas Keselamatan Penerbangan Sipil.
 - d. Konvensi Internrasional (14 Desember 1973) tentang Pencegahan Dan Hukuman Tindak Kejahatan Terhadap Orang-Orang yang Dilindungi Secara Internasional.
 - e. Konvensi Internasional (Desember 1979) tentang Penyanderaan.
 - f. Ketetapan-ketetapan Konvensi PBB (tahun 1982) tentang Hukum Laut Khususnya Pembajakan Diatas Laut.
 - g. Serangan atas Raja, Kepala Negara atau Penguasa Negara yang Menjalin Kontrak atau Pasangan dan Keluarganya.
 - h. Serangan atas Pangeran, Wakil Presiden, Perdana Menteri di Negara yang Menjalin Kontrak.
 - i. Serangan atas Orang-orang yang Memiliki Kekebalan Diplomatik, Termasuk Duta Besar, dan Diplomatik yang Bertugas di Negara-negara yang Menjalin Kontrak.

- j. Pembunuhan atau Pencurian yang direncanakan, yang diikuti dengan penggunaan kekerasan yang ditujukan kepada individu, otoritas atau alat-alat transportasi atau komunikasi.
- k. Tindakan sabotase dan pengrusakan harta publik dan harta yang diperuntukan bagi pelayanan publik, bahkan yang dimiliki oleh negara yang menjalin kontrak.

Proses Pidana Terhadap Pelaku Terorisme ketika Melibatkan Lebih dari Satu Yurisdiksi Negara

Pada dasarnya suatu tindak pidana akan langsung ditindak oleh negara berdasarkan ketentuan hukum nasional yang berlaku, hal itu tentunya berlaku terhadap kejahatan biasa dan hanya dalam batasan satu yurisdiksi negara. Namun akan lain halnya apa kejahatan yang terjadi bersifat serius dan melibatkan lebih dari satu yurisdiksi negara, tentu hukum nasional tidak dapat serta merta diterapkan. Dapat dikatakan bahwa sistem pengadilan nasional tidak mungkin dapat menerapkan yurisdiksi atas semua kejahatan tanpa mempedulikan di mana kejahatan tersebut terjadi. Yurisdiksi nasional tersebut haruslah mematuhi ketentuan-ketentuan baik yang diatur oleh hukum nasional maupun hukum internasional.

Pada dasarnya yurisdiksi dapat digolongkan ke dalam prinsip-prinsip yurisdiksi sebagai berikut:¹⁵

- a. Yurisdiksi teritorial, yang menegaskan bahwa setiap negara berhak mengatur dan menerapkan hukumnya terhadap perbuatan yang seluruh atau sebagian bagian substansialnya dilakukan di wilayah teritorialnya. Yurisdiksi berdasarkan asas teritorial menurut Lord Macmillan adalah suatu ciri pokok dari kedaulatan dalam batas-batas ini, seperti semua negara merdeka yang berdaulat, bahwa negara harus memiliki yurisdiksi terhadap semua orang dan benda di dalam batas-batas teritorialnya dan dalam semua perkara perdata dan pidana yang timbul di dalam batas-batas teritorial ini.
- b. Berdasarkan hukum internasional, ada obyek-obyek tertentu yang berada atau terjadi di dalam wilayah suatu negara tetapi tidak tunduk pada yurisdiksi teritorial negara tersebut, antara lain: a). Kepala negara atau kepala pemerintahan dari negara asing yang sedang berada di suatu negara; b) Perwakilan diplomatik dan konsuler dari negara asing, yang ditempatkan di suatu negara; c) Kapal pemerintahan negara asing; d) Angkatan bersenjata negara asing; dan e) Organisasi internasional.

Ketentuan mengenai asas teritorial juga diatur dalam peraturan nasional Indonesia, yaitu dalam Pasal 2 Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia (KUHP Indonesia).

¹⁵ Huala Adolf, 2011, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Bandung: Kencana Media. Hlm. 166.

Pasal 2 KUHP Indonesia menitikberatkan pada tempat dimana perbuatan dilakukan. Jadi mengenai pelakunya, apakah warga negara suatu negara atau orang asing, tidak menjadi persoalan. Jika yurisdiksi teritorial dikaitkan dengan *locus delicti*, maka memiliki keuntungan-keuntungan, yaitu:

1. *Lex locus delicti* merupakan asas yang tepat untuk pengumpulan bukti kaitan dengan tindak pidana;
2. *Lex locus delicti* merupakan jaminan tempat dimana tertuduh dapat menggunakan haknya sesuai dengan hukum negara setempat;
3. *Lex locus delicti* merupakan jaminan objektivitas dan kebenaran suatu perkara lebih besar karena jaksa, hakim dan penasehat hukum berasal dari negara yang bersangkutan;
4. *Lex locus delicti* mengukuhkan kewenangan administrasi peradilan di negara tempat terjadinya kejahatan dan meneguhkan kedaulatan negara dalam batas teritorial negara yang bersangkutan.¹⁶

Selain menitikberatkan pada *locus delicti* dalam prinsip hukum pidana di Indonesia juga mengenal prinsip nasional aktif. Asal nasional aktif merupakan asas yang mengatur dimana negara dapat menerapkan ketentuan hukum pidana terhadap warga negaranya tanpa memandang perbuatan itu dilakukan. Penetapan yurisdiksi kalau melihat ketentuan ini bukan berdasar pada tempat perbuatan melainkan melihat terhadap status kewarganegaraan. Yurisdiksi negara melekat dan mengikuti warga negara meskipun warga negara tersebut berada diluar batas teritorial sebuah negara. Penerapan asas ini memberikan syarat bahwasanya apabila ada warga negara yang melakukan suatu perbuatan atau tindak pidana maka untuk proses pemidanaan dan persidangan harus ada ekstradisi dan kesepakatan terlebih dahulu antara negara yang bersangkutan. Namun harus diingat kembali bahwasanya kejahatan terorisme merukan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) dan bersifat global. Kejahatan terorisme harus dilawan bersama oleh negara-negara demi tercapainya ketentraman dan rasa aman. Kepentingan umum harus didahulukan dari pada kepentingan personal oleh sebab itu setiap negara dapan menerapkan yurisdiksinya terkait kejahatan terorisme ini.

Prinsip personal aktif ini tertuang pada Pasal 5 ayat 1 ke 2 KUHP Indonesia. Pasal ini mengatakan bahwa prinsip yurisdiksi personal aktif dapat ditegakkan jika perbuatan yang dilakukan seorang WNI di luar negeri dirumuskan sebagai kejahatan dan dalam perundang-

¹⁶ Yulia Fitriani, 2013, Yuridiksi Negara Dalam Kejahatan Terorisme, *Adil: Jurnal Hukum*, Vol. 4, No. 1 Hlm. 215-216.

undangan Indonesia perbuatan tersebut juga dirumuskan sebagai kejahatan. Jadi asas ini mensyaratkan adanya prinsip double criminality di kedua negara.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan sebagai mana telah dijelaskan diatas maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Secara pandangan internasional terorisme adalah paham yang berpendapat bahwa penggunaan cara-cara kekerasan dan menimbulkan ketakutan merupakan cara yang sah untuk mencapai tujuan dan juga dibagi menjadi beberapa klasifikasi.
2. Kejahatan terorisme merupakan kejahatan luar biasa yang jangkauan wilayah dan jaringannya sangatlah luas, sehingga dalam penanganan kejahatan terorisme setiap negara bisa menerapkan yurisdiksi dan sistem hukum yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amir Ilyas, 2012, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Yogyakarta: Renggang Education.
- Huala Adolf, 2011, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Bandung: Kencana Media.
- I Made Widnyana, 2010, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Fikahati Aneska.
- Loebby Loqman, 1990, *Analisis Hukum dan Perundang-Undangan Kejahatan terhadap Keamanan Negara di Indonesia*, Jakarta: Universitas Indonesia.
- Muladi, 2002, *Demokratisasi Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: The Habibie center
- Muchamad Ali Syafa'at, 2003, *Tindak Pidana Teror Belenggu Baru bagi Kebebasan*, Jakarta: Imparsial.
- O.C. Kaligis, 2003, *Terorisme: Tragedi Umat Manusia*, Jakarta: O.C. Kaligis & Associates.
- Petter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Jakarta; Kencana Prenada Media Group.
- Romli Atmasamita, 1995, *Hukum Pidana Internasional*, Bandung: Eresco.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta; Raja Grafindo Persada.
- Sudarsono, 2002, *Kamus Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Sunardi, Abdul Wahid dan Fanny Tanuwijaya, 2017, *Terorisme Dalam Perspektif Politik Hukum Pidana Internasional*, Tangerang: Nirmana Media.

Jurnal

- Nico Keizer, 2003, Terrorism And Criminal Law, *Makalah Seminar Internasional, Fakultas Hukum Ubaya*, Surabaya, Vol ____ No. ____.
- Yulia Fitriani, 2013, Yuridiksi Negara Dalam Kejahatan Terorisme, *Adil: Jurnal Hukum*, Vol. 4, No. 1.

Internet

<https://internasional.kompas.com/read/2019/03/15/19033961/penembakan-di-masjid-selandia-baru-tragedi-pembunuhan-massal-terburuk>.

**MAKNA ASAS KEPENTINGAN (*INSURABLE INTEREST*)
DALAM PERJANJIAN ASURANSI SEBAGAI TUJUAN HUKUM**

Fitria Dewi Navisa

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No. 193 Malang, 65144, 0341 551932, Fax: 0341 552249
Email: navisa@unisma.ac.id

ABSTRAK

Problematika yuridis dalam penelitian ini adalah belum adanya penjelasan terkait makna asas kepentingan dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 2014 tentang Perasuransian, sehingga tidak terdapat standarisasi tentang makna asas kepentingan beserta karakteristiknya. Penelitian ini bersifat yuridis normatif, menggunakan teori kepastian hukum, dan teori kepentingan dalam asuransi, serta menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Menurut teori kepentingan (*interest theory*) pada benda asuransi melekat hak subjektif yang tidak berwujud. Kepentingan itu sifatnya absolut, artinya harus ada pada setiap objek asuransi dan mengikuti kemana saja benda asuransi itu berada. Kepentingan itu harus sudah ada pada benda asuransi pada saat asuransi diadakan atau setidaknya pada saat terjadi peristiwa yang menimbulkan kerugian (*evenemen*). Bagi tertanggung yang memiliki benda asuransi, kepentingannya melekat pada benda asuransinya. Pada konteks perjanjian asuransi, maka dalam mencapai kepentingan berdasar keadilan dan kemanfaatan tidak dapat hanya berdasar keuntungan penanggung, melainkan kemanfaatan berupa kesempatan bagi pihak yang seharusnya bisa jadi tertanggung demi kesetaraan.

Kata Kunci: Makna, Asas Kepentingan, Asuransi, Tujuan Hukum.

PENDAHULUAN

Salah satu lembaga keuangan non bank yang mempunyai peranan dalam pengerahan dana masyarakat untuk pembiayaan pembangunan adalah lembaga asuransi. Lembaga Asuransi sangat membantu dalam menanggung berbagai risiko yang dapat menimbulkan kerugian pada pelaksanaan pembangunan, kebutuhan akan hadirnya usaha perasuransian dirasakan juga oleh dunia usaha mengingat di satu pihak terdapat berbagai risiko yang secara sadar dan rasional dirasakan dapat mengganggu kesinambungan kegiatan usahanya. Perusahaan Asuransi sebagai perusahaan jasa, pada satu sisi menjual jasa kepada pelanggan, sedangkan pada sisi lain, perusahaan asuransi adalah sebagai investor dari tabungan masyarakat kepada investasi yang produktif.¹ Secara tidak langsung asuransi atau lembaga asuransi adalah lembaga peralihan risiko. Setiap keputusan yang diambil manusia dalam menjalani kehidupannya selalu dipenuhi dengan risiko. Risiko adalah kemungkinan kerugian yang dialami, yang diakibatkan oleh bahaya yang mungkin terjadi, tetapi tidak diketahui lebih dahulu apakah akan terjadi dan kapan akan terjadi. Risiko dapat diartikan pula sebagai kerugian yang tidak pasti (*uncertainty of financial loss*) di dalamnya terdapat

¹ Sri Redjeki Hartono, 1999, *Hukum Asuransi dan Perusahaan Asuransi*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm. 5.

dua unsur yaitu: ketidakpastian dan kerugian.² Manfaat peralihan risiko inilah yang diperoleh konsumen (tertanggung).³

Dalam perjanjian asuransi, unsur kepentingan merupakan syarat mutlak yang harus ada pada tertanggung. Apabila syarat ini tidak ada, maka ancamannya adalah asuransi itu batal (*void*). Dalam perjanjian untung-untungan, unsur kepentingan itu tidak ada. Dalam Pasal 250 KUHD ditentukan: “apabila seseorang mengadakan asuransi untuk diri sendiri atau untuk kepentingan pihak ketiga, pada saat diadakan asuransi itu tertanggung atau pihak ketiga yang bersangkutan tidak mempunyai kepentingan atas benda asuransi, maka penanggung tidak berkewajiban mengganti kerugian”. Dengan demikian jelaslah bahwa kepentingan tertanggung dalam perjanjian asuransi merupakan syarat mutlak, jika kepentingan itu tidak ada, maka mengakibatkan asuransi itu batal.

Objek tertentu dalam perjanjian asuransi adalah objek yang diasuransikan dapat berupa harta kekayaan dan kepentingan yang melekat pada harta kekayaan, dapat pula berupa jiwa atau raga manusia. Objek tertentu berupa harta kekayaan dan kepentingan yang melekat pada harta kekayaan terdapat pada perjanjian asuransi kerugian. Objek tertentu berupa jiwa atau raga manusia terdapat perjanjian asuransi jiwa. Pengertian objek tertentu adalah bahwa identitas objek asuransi tersebut harus jelas dan pasti. Apabila berupa harta kekayaan, harta kekayaan apa, berapa jumlah dan ukurannya, di mana letaknya, apa mereknya, buatan mana, berapa nilainya dan sebagainya. Apabila berupa jiwa atau raga, atas nama siapa, berapa umurnya, apa hubungan keluarganya, di mana alamatnya, dan sebagainya. Karena yang mengasuransikan objek itu adalah tertanggung, maka dia harus mempunyai hubungan langsung atau tidak langsung dengan objek asuransi itu. Dikatakan ada hubungan langsung apabila tertanggung memiliki sendiri harta kekayaan, jiwa atau raga yang menjadi objek asuransi. Dikatakan ada hubungan tidak langsung apabila tertanggung hanya mempunyai kepentingan atas objek asuransi. Tertanggung harus dapat membuktikan bahwa dia adalah benar sebagai pemilik atau mempunyai kepentingan atas objek asuransi. Apabila tertanggung tidak dapat membuktikannya, maka akan timbul anggapan bahwa tertanggung tidak mempunyai kepentingan apa-apa, hal mana mengakibatkan asuransi batal (*null and void*). Undang-undang tidak akan membenarkan, tidak akan mengakui orang yang mengadakan asuransi, tetapi tidak mempunyai kepentingan (*interest*). Walaupun orang yang mengadakan asuransi itu tidak mempunyai hubungan langsung dengan objek asuransi, dia harus menyebutkan untuk kepentingan siapa asuransi itu diadakan. Jika tidak demikian,

² Purwosutjipto, 2003, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Jakarta: Djambatan, Hlm. 57.

³ Abdulkadir Muhammad, 2006, *Hukum Asuransi Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm. 118.

maka asuransi itu dianggap tidak ada. Menurut ketentuan Pasal 599 KUHD, dianggap tidak mempunyai kepentingan adalah orang yang mengasuransikan benda yang oleh undang-undang dilarang diperdagangkan dan kapal yang mengangkut barang yang dilarang tersebut. Apabila diasuransikan juga, maka asuransi tersebut batal.

Benda asuransi erat hubungannya dengan teori kepentingan (*interest theory*) yang secara umum dikenal dalam hukum asuransi. Menurut teori kepentingan, pada benda asuransi melekat hak subjektif yang tidak berwujud, karena benda asuransi dapat rusak, hilang, musnah, atau berkurang nilainya. Dalam literatur hukum asuransi, hak subjektif ini disebut kepentingan (*interest*). Kepentingan itu sifatnya absolut, artinya harus ada pada setiap objek asuransi dan mengikuti ke mana saja benda asuransi itu berada. Kepentingan itu harus sudah ada pada benda asuransi pada saat asuransi diadakan atau setidaknya pada saat terjadi peristiwa yang menimbulkan kerugian (*evenemen*). Dengan demikian, jika asas kepentingan ini tidak terdapat standarisasi dan karakteristik tentang makna, maka hal inilah yang menjadi problematika teoritis dalam penelitian ini.

Problematika yuridis dalam penelitian ini adalah belum adanya penjelasan terkait asas kepentingan dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 2014 tentang Perasuransian (kekosongan norma), sehingga tidak terdapat standarisasi tentang asas kepentingan beserta karakteristiknya. Di negara-negara maju asuransi mendapat tempat utama bahkan kemajuan negara itu didorong dan seiring dengan kemajuan asuransinya. Asuransi merupakan jaminan, payung kemajuan dan kehidupan. Keberadaan asuransi akan menciptakan pertumbuhan ekonomi. Dengan tidak diberikan tentang penjelasan asas kepentingan dalam undang-undang asuransi, maka berimplikasi terhadap tidak adanya kepastian hukum dalam perjanjian asuransi.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah bersifat yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif mengkaji, menguji dan menerapkan asas-asas hukum serta prinsip-prinsip umum hukum asuransi. Penelitian ini menggunakan menggunakan teori kepastian hukum, dan teori kepentingan dalam asuransi, serta menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).

PEMBAHASAN

Asas kepentingan (*insurable interest*) pada perjanjian asuransi menampakkan dirinya melalui aturan hukum, karena setiap tertib hukum ditopang asas hukum. Asas hukum berfungsi menjaga dan mewujudkan standart nilai sebagai tolok ukur yang tersembunyi di dalam atau melandasi norma. Dalam mewujudkan standart nilai yang dimaksud, maka dalam kajian filsafati terdapat 3 (tiga) ruang filsafat: ontologi, epistemologi, dan aksiologi.

Pertanyaan mendasar tentang “apa?” (Untuk hakikat sesuatu), “mengapa?” (sebagai kelanjutan dari mengetahui dasar, “bagaimana cara mengetahuinya?”, serta “bagaimana sikap kita selanjutnya”).

Analisis asas kepentingan pada sub bab ini merupakan analisis problematika filsafati. Pada aspek ontologi, ia menjawab pertanyaan “apa hakikat makna asas kepentingan (*insurable interest*) dalam perjanjian asuransi”. Cakupannya luas, mencakup kepentingan tertanggung berkepentingan pada perjanjian asuransi, maupun kepentingan terhadap objek yang diasuransikan.

Aspek epistemologis menjawab pertanyaan “mengapa asas kepentingan (*insurable interest*) ini penting dalam perjanjian asuransi dan “bagaimana cara menemukan hakikat asas kepentingan dalam perjanjian asuransi?”. Dikaji melalui penyelarasan nilai-nilai tujuan hukum dan peraturan perundangan yang terkait dengan para pihak dalam perjanjian asuransi. Terakhir pada aspek aksiologi adalah “bagaimana sikap kita selanjutnya?” setelah diketahui nilai-nilai sebagai titik tolak kebenaran, etika, serta moral atas makna dan hakikat asas kepentingan dalam perjanjian asuransi.

Mengkaji asas hukum peneliti mengawali dengan mengkaitkannya dengan tujuan hukum. Tujuan hukum adalah sesuatu yang ingin diraih oleh hukumnya L.J. Van Apeldoorn mengemukakan tujuan hukum adalah mempertahankan ketertiban masyarakat.⁴ Di kalangan ahli hukum pada umumnya memahami bahwa hukum mempunyai 3 (tiga) tujuan pokok, yaitu keadilan (*justice, gerechtigheid*), kemanfaatan (*utility, zweckmassigkeit*), dan kepastian hukum (*certainly, zekerheid, rechtssicherheit*). Keadilan sepadan dengan kepentingan (*balance*) dan kepatutan (*equity*), kepastian terkait dengan ketertiban (*order*) dan keteraturan, dan kemanfaatan dapat menjamin semua nilai dapat mewujudkan kebahagiaan dan kedamaian hidup bersama.⁵

Tiga tujuan pokok di atas berdasar pada 3 (tiga) jenis aliran hukum yang dikenal dalam sejarah perkembangan ilmu hukum. 3 (tiga) aliran konvensional tentang tujuan hukum tersebut melahirkan teori-teori, yakni:

1. Teori Etis.

Teori ini menyatakan hukum semata-mata adalah untuk mencapai keadilan. Peraturan dikatakan “adil” jika benar-benar diterapkan pada semua kasus yang sama,

⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana, Hlm. 96.

⁵ John Rawls, 1995, *A Theory of Justice*, Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara, Judul Asli: *A Theory of Justice*, Massachusetts: Harvard University Press, Cambridge, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dkk, 2011, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Hlm.____.

dan “tidak adil” apabila diterapkan pada suatu kasus namun tidak diterapkan pada kasus lainnya.⁶

2. Teori Utilitis.

Menekankan tujuan hukum adalah untuk memberikan kebahagiaan kepada manusia. Masyarakat yang ideal adalah memperbesar kebahagiaan dan meminimalisir ketidakbahagiaan kepada masyarakat.⁷

3. Teori Yuridis-Dogmatik.

Berasal dari pemikiran positivistic yang cenderung memandang hukum sebagai suatu aturan yang mandiri sebagai kumpulan aturan. Tujuannya adalah memberi kepastian hukum.

Menurut Sudikno ketiganya harus seimbang, meski mencapai kepentingan bukan hal yang mudah.⁸ Tujuan hukum adalah untuk memberi pengayoman agar kondisi di masyarakat berlangsung secara wajar, dan mencegah adanya kesewenang-wenangan atau penyalahgunaan hak secara tidak adil. 3 (tiga) nilai-nilai dasar: keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum berorientasi pada harmonisasi pelaksanaan hukum. Analisis asas kepentingan (*insurable interest*) dalam penelitian ini dilakukan melalui kajian hubungan di antara ketiga unsur utama tujuan hukum: keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum untuk memperoleh kepentingan pada tataran pertama yakni kepentingan di antara nilai-nilai utama tujuan hukum. Fungsi kajian asas kepentingan (*insurable interest*) dalam perjanjian asuransi sebagai tujuan hukum menjadi panduan dalam menganalisis pedoman perjanjian asuransi.

Keadilan adalah tujuan utama hukum. Hukum merupakan kehendak untuk keadilan kata Gustav Radbruch (*recht ist wille zur gerechtigkeit*). Peter Mahmud Marzuki mengutip pendapat L.J. Van Apeldoorn menyatakan bahwa tujuan hukum adalah mempertahankan ketertiban masyarakat. Dalam mempertahankan ketertiban tersebut harus dijaga kepentingan dalam masyarakat, yang dibedakan antara kepentingan pribadi, kepentingan publik, serta kepentingan sosial.⁹ Terdapat perkembangan teori dalam memaknai konsep keadilan. Penelitian ini fokus pada teori keadilan yang dapat menjelaskan keterkaitannya dengan asas kepentingan (*insurable interest*) sebagai topik penelitian ini.

⁶ Ishaq, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm. 2.

⁷ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Toko Gunung Agung, Hlm. 73.

⁸ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, 1993, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm. 1-2.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.* Hlm. 96-97.

Aristoteles menyatakan bahwa keadilan merupakan kebijakan politik, dengan aturan tersebut negara diatur dan aturan tersebut merupakan kriteria aturan yang benar, “*Justice is a political virtue, by the rules of it the state is regulated and these rules the criterion of what is right*”.¹⁰ Aristoteles membagi keadilan menjadi 2, yakni distributif yang mengacu pada pembagian barang dan jasa pada setiap orang sesuai dengan kedudukannya dalam masyarakat, yang dituntut adalah perimbangan (bukan kesamaan). Selanjutnya adalah keadilan korektif atau remedial, mengacu pada setiap orang mendapat keadilan yang sama banyaknya dengan tidak memandang jasa, jadi yang dituntut adalah kesamaan tidak memandang kedudukan.¹¹ Upanius menggambarkan keadilan sebagai “*Justitia est perpetua et constans voluntas jus suum cuique tribuendi*” (kehendak terus menerus dan tetap memberikan setiap orang apa yang menjadi haknya).¹² Keadilan harus senantiasa mempertimbangkan kepentingan orang-orang yang terlibat di dalamnya. Thomas Aquinas mengajukan keadilan distributif, di mana pada dasarnya memberikan penghormatan terhadap manusia dan keluhurannya. Dalam konteks ini keadilan dan kepatutan tidak sekedar semata-mata dengan penetapan nilai aktual, melainkan adanya kesamaan antara satu hal dengan lainnya berupa kesamaan proporsional dan kuantitas. Jadi penghormatan terhadap manusia akan terwujud apabila dibagikan sebanding dengan yang seharusnya diterima.¹³

Selanjutnya dilakukan klasifikasi terhadap keadilan. Berdasar pembagian klasik Thomas Aquinas banyak bersandar pada pemikiran Aristoteles. Thomas Aquinas membagi keadilan menjadi tiga dikaitkan dengan kewajiban (atau hak), yaitu: kewajiban individu terhadap masyarakat, kewajiban masyarakat terhadap individu, dan kewajiban antar individu. Ketiganya dikenal dengan istilah keadilan umum, keadilan distributif, dan keadilan komutatif.¹⁴ Manuel Velasquez¹⁵ dikategorikan sebagai tokoh yang lebih modern. Manuel Velasquez membagi keadilan menjadi tiga. Pertama keadilan distributif, didasarkan pada pola *tradisional benefits and burdens* yang dibagi merata. Kedua keadilan retributif yang dikaitkan dengan kesalahan. Hukum atau denda yang dibebankan haruslah adil. Ketiga, keadilan kompensatoris, menyangkut ganti rugi kepada pihak lain yang dirugikan.

¹⁰ Achmad Ali, *Op. Cit.*, Hlm. 73.

¹¹ Ishaq, *Op. Cit.*, Hlm. 8

¹² Agus Yudha Hernoko, 2009, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, Jakarta: Prenadamedia Group, Hlm. 48-64.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, Hlm. 97.

¹⁴ K. Bertens, 2000, *Pengantar Etika Bisnis*, Yogyakarta: Kanisius, Hlm. 89.

¹⁵ Manuel G. Velasquez, 2002, *Etika Bisnis, Konsep dan Kasus Edisi 5, Judul Asli: Business Ethics, Concepts and Cases*, New Jersey: Pearson Education Inc, diterjemahkan oleh Ana Purwaningsih dkk, 2005, Yogyakarta: Andi, Hlm. 101-114.

Keadilan merupakan konsep global dan universal, namun tidak bermakna konsep ini tidak memiliki aksentuasi yang sama antara satu ideologi dengan ideologi lain atau antara satu masyarakat dengan masyarakat yang lainnya.¹⁶ Abad XIX berkembang paham etis dan sosialis, karena liberalisme dan individualisme dipandang tidak mencerminkan nilai keadilan. Paham ini selalu mengkaitkan dengan kepentingan umum, demikian pula pengaruhnya pada hukum perjanjian.¹⁷ Sosialis yang seolah sebagai penyelamat dari ego dan individualisme kapitalis juga tidak berhasil, karena mematikan kreativitas individu.¹⁸

Penelitian ini diawali dengan ketidakadilan dalam perjanjian asuransi yang erat dengan keadilan individual yakni si tertanggung yang bukan pemilik objek asuransi dilarang mengasuransikan objek yang dikuasai karena dianggap bukan pemilik objek sehingga dinilai tidak memiliki kepentingan terhadap objek asuransi. Jika keadilan dimaknai sebagai “memberikan kepada setiap orang apa yang seharusnya menjadi haknya”, maka keadilan sosial juga terpenuhi apabila hak sosial terpenuhi. Pada konteks perjanjian asuransi, asas kepentingan (*insurable interest*) tampak dengan jelas. Bertens mengakui, keadilan individu lebih mudah dilaksanakan dibanding keadilan sosial, namun tetap keadilan sosial dapat dijadikan sebagai cita-cita yang diusahakan untuk dihindari, karena di suatu masyarakat yang keadilan sosialnya dapat terwujud dengan baik, maka akan lebih baik dibanding pada suatu masyarakat lain yang keadilan sosialnya buruk.

Keadilan komutatif sebenarnya telah dapat menjelaskan dengan cukup baik sebagaimana di atas, namun penelitian ini juga dapat menggunakan pendekatan keadilan distributif. Rawls¹⁹ menyebutkan bahwa *justice as fairness* yang ditandai dengan adanya prinsip rasionalitas kebebasan dan kesamaan. Konsep kesamaan menurut Rawls dipahami sebagai kesetaraan kedudukan dan hak bukan dalam arti kesamaan hasil yang dapat diperoleh semua orang. Kesamaan hasil bukanlah suatu alasan untuk membenarkan sebuah prosedur. Keadilan sebagai *fairness* atau sebagai *pure procedure justice*, tidak menuntut setiap orang yang terlibat dan menempuh prosedur yang sama juga harus mendapatkan hasil yang sama. Sebaliknya hasil prosedur yang fair harus diterima sebagai sesuatu yang adil, demikian juga jika setiap orang tidak mendapatkan hasil yang sama. Sementara itu Robert Nozick²⁰ mempunyai pandangan yang berbeda mengenai keadilan distributif. Menurut

¹⁶ K. Bertens, *Op.Cit.*, Hlm. 92.

¹⁷ Muhammad, 2009, *Lembaga Keuangan Syariah, Pergulatan Melawan Kemiskinan dan Penetrasi Global*, Yogyakarta: Graha Ilmu, Hlm. 47-48.

¹⁸ Mariam Darus Badruzaman, 2006, *KUHPERDATA Buku III*, Bandung: Alumni, Hlm. 92.

¹⁹ John Rawls, *Op. Cit.*, Hlm. 17-19.

²⁰ Karen Lebacqz, (1986), *Teori-Teori Keadilan, Analisis Kritis Terhadap Pemikiran J.S. Kill, John Rawls, Robert Nozick, Reinhold Neibuhr, Jose Porfirio Miranda*, Judul Asli: *Six Theories of Justice*, Indiana Polis:

Nozick semua jenis distribusi keuntungan dan beban adalah adil jika memungkinkan individu melakukan pertukaran barang secara bebas. Hal inilah yang disebut sebagai keadilan distributif. Nozick menjelaskan bahwa seseorang dianggap memiliki sesuatu yang adil apabila pemilikan itu berasal dari keputusan bebas yang mempunyai landasan hak, dan menekankan pada prinsip hak, adanya pengakuan pada individu untuk bebas melakukan pertukaran yang fair. Nozick juga mengemukakan keadilan berkaitan dengan kepemilikan, yang terdiri atas kepemilikan awal, keadilan dalam pemindahan kepemilikan, yang disebutnya dengan Teori “Historis Keadilan”, karena keadilan ditentukan oleh bagaimana distribusi yang sudah dilakukan, bukan oleh makna distribusi. Uraian tersebut menekankan pentingnya kebaikan yang akan terwujud jika terdapat kepentingan antara hak dan kewajiban berupa keadilan. Pada hukum perjanjian bisnis, keadilan merupakan prinsip. Prinsip memperlakukan mitra bisnis sesuai aturan yang adil, berdasar kriteria obyektif yang rasional, dan dapat dipertanggungjawabkan secara moral. Saling menjaga hak dan kepentingan para pihak secara adil serta proporsional. Keadilan menuntut tidak ada pihak yang dirugikan atas apa yang seharusnya menjadi hak dan kepentingannya.²¹

Sebagaimana sudah dijelaskan di atas, keadilan memiliki keterikatan erat dengan etika.²² Penjung tinggi etika akan menepati janji dalam rangka memenuhi hak pihak lain sebagai wujud keadilan. Kewajiban memenuhi janji merupakan sebuah prinsip etis yang berakar dari keadilan. Dikaitkan dengan dunia bisnis atau kegiatan ekonomi, keterkaitannya semakin besar karena tidak sebatas pada sikap batin melainkan menyangkut kepentingan barang dan jasa yang menjadi tuntutan berbagai pihak. Bertens²³ menyatakan bahwa keadilan dan ekonomi terjalin hubungan yang sangat erat karena keduanya berasal dari sumber yang sama yakni kelangkaan. Ekonomi adalah studi tentang bagaimana masyarakat

Augsbung Publishing House, diterjemahkan oleh Yudi Santoso, (2011), Bandung: Penerbit Nusa Media, Hlm. 96-100.

²¹ Sonny A. Keraft, 1998, *Etika Bisnis Tuntutan dan Relevansinya*, Yogyakarta: Kanisius, Hlm. 67.

²² Etika adalah kumpulan asas atau nilai berkenaan dengan akhlak, atau nilai yang benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Op.Cit.* Hlm. 271. Diskusi tentang etika pada umumnya tidak lepas dari moral dan akhlak. Ketiganya mengajarkan nilai-nilai kebaikan dan sudah seharusnya saling mengisi. Etika yang berasal dari kata “*ethics*” artinya tata susila, tolok ukurnya adalah akal. Moral berasal dari akar kata “*mores*” (Latin) yang berarti “adat istiadat”, kebiasaan, sehingga tolok ukurnya adalah kebiasaan di masyarakat. Djakfar menyimpulkan walau istilah moral, akhlak dan etika berasal dari sumber yang berbeda, ketiganya mengandung esensi yang mengajarkan nilai luhur universal, yakni kebajikan (*wisdom*) bagi sesama dan lingkungan alam semesta, juga keadilan (*justice*). Muhammad Djakfar, (2007), *Agama, Etika dan Ekonomi, Wacana Menuju Pengembangan Ekonomi Rabbaniyah*, Malang: UIN-Malang Press, Hlm. 58-59.

²³ K. Bertens, *Op.Cit.*, Hlm. 85.

menggunakan sumber daya yang langka untuk mensejahterakan masyarakat melalui produksi dan mendistribusikannya. Ada tiga ciri khas yang selalu menandai keadilan:²⁴

1. Keadilan selalu tertuju kepada orang lain dan keadilan timbul dalam konteks adanya hubungan antara manusia, untuk itu diperlukan minimal sekurang-kurangnya dua orang manusia;
2. Keadilan harus ditegakkan atau dilaksanakan, karena keadilan terkait dengan konteks selalu berurusan dengan hak orang lain, yaitu hak orang lain yang harus dipenuhi;
3. Keadilan menuntut persamaan (*equality*), yaitu memberikan kepada setiap orang yang menjadi haknya.

Prinsip perwujudan keadilan ini nampak dapat menjelaskan kepentingan dalam tujuan hukum keadilan pada konteks mikro sebatas hubungan para pihak maupun makro, yaitu peran masing-masing pihak dalam kontribusinya kepada masyarakat. Dari berbagai teori yang menjelaskan hubungan antara keadilan dan kepentingan, berikut adalah beberapa poin penting analisis peneliti sebagai bagian penting dalam memaknai hubungan antara makna asas kepentingan (*insurable interest*) dalam perjanjian asuransi sebagai tujuan hukum:

1. Keadilan memiliki hubungan erat dengan asas kepentingan (*insurable interest*);
2. Keadilan erat dengan *equity* dan etika. Prinsip perlakuan yang objektif, rasional, dan dipertanggungjawabkan secara moral;
3. Asas kepentingan (*insurable interest*) merupakan salah satu indikator keadilan, berupa kesetaraan kedudukan dan hak, larangan mendominasi pilihan dan kemanfaatan kesempatan;
4. Keadilan mencakup kepentingan keadilan antar individu dan keadilan sosial, dan di antara keduanya harus terdapat kepentingan. Dikaitkan dengan konteks perjanjian asuransi, asas kepentingan (*insurable interest*) sebagai bagian dari keadilan individu dan keadilan sosial.

Pemikiran Bentham sebenarnya merupakan jalan tengah saat hukum dihadapkan kepada dua pemikiran yang bertolak belakang, antara keadilan (*justice*) dan kepastian hukum (*legal certainty*). Teori Felicific Calculus misalnya digunakan Bentham untuk memprediksi tingkat kepuasan masyarakat dan menekan kesengsaraan akibat berlakunya suatu ketentuan hukum.²⁵ Hukum bukan saja memberi kemanfaatan kepada individu, namun manfaat sebesar-besarnya kepada orang terbanyak. Atau sedikit mungkin orang

²⁴ *Ibid.*, Hlm. 87-88.

²⁵ Fajar Sugianto, 2013, *Economic Analysis of Law, Seri Analisis Ke-ekonomian Tentang Hukum Seri I, Pengantar*, Jakarta: Kencana, Hlm. 25-17.

yang mengalami kesengsaraan atau kesedihan. Dengan demikian prinsip ini tidak menyatakan suatu tindakan dianggap benar sejauh keuntungan dari tindakan itu lebih besar dari biayanya semata,²⁶ ada hal lain yang sepatutnya dipertimbangkan. Velasquez menyebutkan, utilitarianisme meyakini akan ada analisis terakhir yang menentukan bahwa hanya ada satu tindakan yang benar, yaitu tindakan yang memberikan keuntungan paling besar dibandingkan keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh dari semua tindakan alternatif lainnya.

Pada konteks bisnis khususnya perjanjian asuransi, pendekatan aliran utilitarianisme ini dapat menjelaskan bahwa kebijakan dalam pedoman perjanjian asuransi yakni tentang asas kepentingan (*insurable interest*). Keadilan bagi tertanggung apabila tertanggung diperbolehkan untuk menanggung objek asuransi yang dikuasainya meski bukan pemilik. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hubungan antara kepentingan dalam kemanfaatan maka dapat ditarik bahwa berdasar teori utilitarianisme klasik, asas kepentingan (*insurable interest*) dapat dimaknai harus meminimalisir tertanggung yang mendapat kerugian meski bukan pemilik asli objek yang diasuransikan.

Gordon²⁷ mendefinisikan “*altruism*” sebagai sebuah tingkah laku yang menguntungkan pihak lain dengan kerugian tertentu, atau risiko kerugian pada diri sendiri. Saat ini altruisme merupakan sebuah ciri penting masyarakat modern dari sosialitas masyarakat. Salah satu cirinya adalah meluasnya lingkup aktivitas yang bersifat *altruistic* terutama aktivitas yang diorganisir oleh masyarakat ataupun oleh pemerintah.

Jensen²⁸ memasukkan altruism ke dalam kategori perilaku yang non kepentingan pribadi. Kepentingan pribadi adalah bahwa orang hanya peduli mengenai dirinya sendiri dan acuh terhadap pihak lain, dan tidak memiliki rasa altruistik. Mereka tidak akan mengorbankan waktu atau sumber daya yang mereka miliki untuk kebaikan orang lain. Secara implisit keberadaan perilaku *altruists* akan membuat orang menjadi agent yang sempurna bagi orang-orang lainnya. Jadi pada dasarnya perilaku manusia bersifat dualistik, orang membuktikan diri mereka memiliki komponen rasional maupun yang non rasional, dan komponen-komponen muncul dalam kontradiksi yang sifatnya alamiah. Dari berbagai teori yang menjelaskan adanya keterkaitan antara kepentingan, keadilan, dan kemanfaatan,

²⁶ Manuel G. Velasquez, 2002, *Etika Bisnis, Konsep dan Kasus Edisi 5, Judul Asli: Business Ethics, Concepts and Cases*, New Jersey: Pearson Education Inc, diterjemahkan oleh Ana Purwaningsih dkk, 2005, Yogyakarta: Andi, Hlm. 71.

²⁷ Muhammad Djakfar, 2007, *Agama, Etika, dan Ekonomi*, Malang: UIN Press, Hlm. 63-65.

²⁸ Michael C. Jensen, 1994, Self-Interest Altruism, Incentives, & Agency Theory, *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. VII, No. 2., Hlm. 40-45.

berikut beberapa poin penting analisis peneliti yang menjadi pijakan dalam analisis tahap berikutnya:

1. Tujuan kemanfaatan adalah sebagai penyeimbang antara keadilan dan kepastian hukum;
2. Kemanfaatan tidak sebatas keuntungan/benefit dengan mengakibatkan keadilan;
3. Kemanfaatan harus memberikan kebahagiaan bagi sebanyak-banyaknya masyarakat dan sedikit mungkin yang dirugikan;
4. Asas kepentingan adalah tidak mengabaikan hak yang seharusnya menjadi tertanggung. Mempertahankan kepentingan tertanggung tanpa mengabaikan kepentingan pemilik asli objek yang diasuransikan;
5. Pada konteks perjanjian asuransi, maka dalam mencapai kepentingan berdasar keadilan dan kemanfaatan tidak dapat hanya berdasar keuntungan penanggung, melainkan kemanfaatan berupa kesempatan bagi pihak yang seharusnya bisa jadi tertanggung demi kesetaraan.

Ditinjau dari aspek yuridis, kepastian hukum adalah tujuan hukum yang paling realistik selain kemanfaatan. Dari hal inilah maka terdapat perbedaan pendapat di kalangan kelompok positivis yang berpihak pada kepastian hukum dan pihak utilitarianisme yang mengutamakan kemanfaatan hukum. Pemikiran positivitis cenderung memandang hukum sebagai sesuatu yang mandiri, hukum tak lain hanya kumpulan aturan, dan tujuannya hanya demi menjamin terciptanya kepastian hukum saja. Kepastian hukum diperoleh dari sebuah peraturan yang sifatnya umum.²⁹

Ditinjau dari aspek yuridis memang kepastian hukum adalah tujuan hukum yang paling realistik selain kemanfaatan. Dari hal inilah maka terdapat perbedaan pendapat di kalangan kelompok positivis yang berpihak pada kepastian hukum dan pihak utilitarianisme yang mengutamakan kemanfaatan hukum. Pemikiran positivitis cenderung memandang hukum sebagai sesuatu yang mandiri, hukum tak lain hanya kumpulan aturan, dan tujuannya hanya demi menjamin terciptanya kepastian hukum saja. Kepastian hukum diperoleh dari sebuah peraturan yang sifatnya umum.³⁰ Namun keadilan tetap disepakati sebagai hal yang utama, sebagaimana “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang diartikan bahwa hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya. Sehingga meski keadilan bukanlah satu-satunya nilai utama atau tujuan

²⁹ Ridwan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, Hlm. 23.

³⁰ *Ibid.*,

dalam hukum, namun tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.³¹ Readbruch bahkan memposisikan kepastian hukum di posisi terakhir setelah nilai keadilan dan kemanfaatan. Walau demikian ada pula yang tidak sepakat, dan menyarankan agar dilihat kasus per kasus. Utrech berpendapat kepastian hukum dimaknai dalam 2 (dua) hal, yakni: sebagai aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah.³²

Kepastian hukum dapat dilihat dari sudut “kepastian dalam hukum” dan “kepastian karena hukum”. Kepastian dalam hukum adalah bahwa setiap norma hukum harus dapat dirumuskan dengan kalimat yang tidak mengandung beraneka makna karena mempengaruhi kepatuhan terhadap hukum. Kepastian karena hukum bermakna bahwa karena hukum itu sendirilah adanya kepastian. Kepastian hak sanksi dan sebagainya harus dipahami hukum tidak selalu bermakna undang-undang, sehingga kepastian tidak identik dengan kepastian undang-undang.

Pada pengaturan tentang asas kepentingan (*insurable interest*) dalam perjanjian asuransi, maka kurang tepat apabila kepastian ditempatkan pada posisi pertama. Sebagaimana asumsi peneliti pada awal bab, penempatan nilai-nilai kepastian hukum di tempat utama yang diwujudkan melalui asas kepentingan (*insurable interest*). Demikian pula walau telah terpenuhinya tujuan hukum pada nilai kemanfaatan dengan asumsi para tertanggung dalam memperoleh manfaat dan keuntungan. Perlu adanya asas kepentingan (*insurable interest*) di antara ketiganya yakni: keadilan, kemanfaatan, dan kepastian sebagai satu kesatuan. Terkait dengan pemikiran keadilan yang berbasis perjanjian bisnis, Rawls³³ secara tegas menyatakan bahwa konsep keadilan yang baik harus bersifat kontraktual. Konsekuensinya setiap konsep keadilan yang tidak berbasis perjanjian harus dikesampingkan demi kepentingan keadilan itu sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa keadilan harus didukung dengan kepastian hukum yang dituangkan dalam sebuah perjanjian.

Austin menunjukkan hukum yang pasti dapat diperoleh jika hukum memperoleh otoritas yang kuat karenanya Austin mengkaitkan keterkaitan hubungan hukum dengan otoritas politik. Sebaliknya Holmes berpandangan bahwa hukum yang pasti adalah hukum

³¹ Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami Dan Memahami Hukum*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, Hlm. 59.

³² Ridwan Syahrani, *Op. Cit.*

³³ John Rawls, *Op.Cit.* Hlm. 19.

yang diperoleh sebagai reproduksi di pengadilan, menganggap undang-undang bukan sebagai hukum yang pasti, bukan hukum yang sejati.³⁴ Dalam penelitian ini, setidaknya terdapat 3 (tiga) peraturan perundang-undangan yang terkait dengan para pihak dalam perjanjian asuransi, yakni: KUHD, KUHPerdara, dan UU Perasuransian. Kepastian hukum sebagai sesuatu yang normatif memerlukan peraturan dan agar mengatur secara jelas dan logis. Seharusnya konsep pada asas kepentingan tidak hanya memandang sempit, akan tetapi asas kepentingan tersebut harus dimaknai secara luas. Artinya, tertanggung boleh mengasuransikan objek asuransi meski bukan pemilik asli, karena dalam hal tersebut tertanggunglah yang memiliki risiko kerugian atas penguasaan objek yang diasuransikannya.

Dari uraian tersebut dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa kebebasan berkontrak sebagai dinamika kebebasan ekonomi pasar mengembangkan dirinya dalam rangka menjamin adanya keadilan dan kemanfaatan yang dapat dinikmati oleh seluruh pihak, maka peran negara sangat diperlukan untuk menjamin kepastian hukum. Pengaturan ini diperlukan dalam rangka jaminan sistem rujukan bersama. Dengan kepastian yang adil, keadilan yang pasti, dan kemanfaatan itulah hukum dapat menjamin kebebasan yang teratur dalam dinamika perekonomian yang diharapkan dapat membawa kesejahteraan bersama dalam kehidupan. Tanpa kepastian hukum perekonomian tidak dapat berkembang secara teratur, tanpa keadilan perekonomian tidak akan menumbuhkan kebebasan yang sehat dan berkeadilan, dan tanpa kemanfaatan perekonomian tidak akan membawa kesejahteraan dan kedamaian.³⁵

KESIMPULAN

Indonesia sebagai negara dengan paham negara kesejahteraan dan negara hukum berdasar Pancasila harus dapat memunculkan nilai-nilai Indonesia, antara lain nilai Ketuhanan. Nilai kepastian hukum harus ditegakkan untuk menjamin atau memastikan keadilan yang membawa manfaat kepada semua pihak dapat ditegakkan. Negara menggunakan hukum sebagai sarana penyelenggaraan dan mengatur kesejahteraan rakyat. Dari berbagai teori yang menjelaskan hubungan antara kepentingan, keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, poin penting analisis peneliti adalah:

1. Kepastian hukum bermakna kepastian dalam hukum dan kepastian karena hukum yang dapat diperoleh dari peraturan yang pasti dan tidak menimbulkan keraguan, serta

³⁴ E. Fernando M. Manulang, 2016, *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, Jakarta: Kencana, Hlm. 117.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi, Op.Cit.*, Hlm. 13.

hukum itu sendiri yang mengandung kepastian karena nilai-nilai yang ada di dalamnya;

2. Keadilan yang baik bersifat kontraktual untuk mewujudkan kepastian hukum;
3. Perlu dukungan otoritas yang kuat dalam rangka kepastian hukum (negara);
4. Peran negara dalam ekonomi adalah menjaga dan merealisasikan keadilan serta mencegah kerugian akibat pelanggaran di masyarakat;
5. Pada konteks perjanjian asuransi, kebebasan berkontrak yang dituangkan dalam perjanjian, peran negara dibutuhkan untuk menjamin adanya kepentingan berdasar keadilan yang memberi kemanfaatan bagi seluruh pihak.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdulkadir Muhammad, 2006, *Hukum Asuransi Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Toko Gunung Agung.
- Agus Yudha Hernoko, 2009, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, Jakarta: Prenadamedia Group.
- Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami Dan Memahami Hukum*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- E. Fernando M. Manulang, 2016, *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Fajar Sugianto, 2013, *Economic Analysis of Law, Seri Analisis Ke-ekonomian Tentang Hukum Seri I, Pengantar*, Jakarta: Kencana.
- John Rawls, 1995, *A Theory of Justice*, Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara, Judul Asli: *A Theory of Justice*, Massachusetts: Harvard University Press, Cambridge, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dkk, (2011), Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Karen Lebacqz, 1986, *Teori-Teori Keadilan, Analisis Kritis Terhadap Pemikiran J.S. Kill, John Rawls, Robert Nozick, Reinhold Neibuhr, Jose Porfirio Miranda*, Judul Asli: *Six Theories of Justice*, Indiana Polis: Augsburg Publishing House, diterjemahkan oleh Yudi Santoso, (2011), Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Manuel G. Velasquez, 2002, *Etika Bisnis, Konsep dan Kasus Edisi 5, Judul Asli: Business Ethics, Concepts and Cases*, New Jersey: Pearson Education Inc, diterjemahkan oleh Ana Purwaningsih dkk, (2005), Yogyakarta: Andi.
- Mariam Darus Badruzaman, 2006, *KUHPERDATA Buku III*, Bandung: Alumni.
- Muhammad Djakfar, 2007, *Agama, Etika dan Ekonomi, Wacana Menuju Pengembangan Ekonomi Rabbaniyah*, Malang: UIN-Malang Press.

Muhammad, 2009, *Lembaga Keuangan Syariah, Pergulatan Melawan Kemiskinan dan Penetrasi Global*, Yogyakarta: Graha Ilmu.

Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana.

Ridwan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti.

Sonny A. Keraft, 1998, *Etika Bisnis Tuntutan dan Relevansinya*, Yogyakarta: Kanisius.

Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, 1993, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Purwosutjipto, 2003, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Jakarta: Djambatan.

Sri Redjeki Hartono, 1999, *Hukum Asuransi dan Perusahaan Asuransi*, Jakarta: Sinar Grafika.

Jurnal

Michael C. Jensen, 1994, *Self-Interest Altruism, Incentives, & Agency Theory*, Journal of Applied Corporate Finance, Vol. VII, No. 2.

ADANYA DEWAN PENGAWAS DAN DAMPAK TERHADAP KINERJA KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI

Mohammad Fahmi Amrullah

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen. Haryono 193 Malang, Jawa Timur
E-mail: muhammadfahmiamrullah29@gmail.com

ABSTRAK

Presiden baru saja mengeluarkan peraturan pemerintah yang mengadakan Dewan Pengawas (Dewas). Dimana Lembaga tersebut bergerak dibawah pemerintah untuk mengawasi kinerja dari sebuah Lembaga anti korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Lembaga KPK selama ini bertindak sebagai Lembaga eksekutif untuk menangani Korupsi, dimana sering terjadi di tubuh Pemerintahan dari sebuah Negara khususnya Indonesia. Di ketahui bahwa Undang-undang KPK baru saja di revisi, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Penyadapan dalam aspek penegakan hukum menjadi hal krusial karena berkaitan pembatasan hak asasi manusia terutama kebebasan pribadi (*privacy right*) dan bagaimana meletakkan posisi Dewan Pengawas dalam sistem peradilan pidana di Indonesia.

Kata Kunci: Dewan Pengawas, Komisi Pemberantasan Korupsi, Penyadapan.

PENDAHULUAN

Pembentukan Dewan Pengawas ini berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 yang merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang dalam proses politiknya memantik penolakan public dan demonstrasi yang berujung kekerasan. Penyadapan dalam aspek penegakan hukum menjadi hal krusial karena berkaitan pembatasan hak asasi manusia terutama kebebasan pribadi (*privacy rights*) dan bagaimana meletakkan posisi Dewan Pengawas dalam sistem peradilan pidana di Indonesia.¹

Beberapa kontroversi dimulai dari gagasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2014-2019 dan Pemerintah yang berupaya mengesahkan berbagai paket kebijakan undang-undang, seperti Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pemasarakatan, Penyadapan, Tindak Pidana Korupsi dan lain sebagainya. Meskipun mendapat berbagai penolakan dengan alasan pelemahan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, DPR dan Pemerintah bergeming, salah satu yang berhasil dilakukan adalah pengesahan UU Nomor 19 Tahun 1999 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.²

¹ Agus Suntoro, 2020, *Penyadapan Dan Eksistensi Dewan Pengawas Komisi Tindak Pidana Korupsi*. ____: _____. Hlm. 25.

² Komnas HAM Nilai Polri Berlebihan Tangani Demo September, Edisi 12 Oktober 2019, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191012093542-20-438906/komnas-ham-nilai-polri-berlebihan-tangani-demoseptember>.

Hal yang paling kontroversi adalah pembentukan Dewan Pengawas dan kewajiban perijinan untuk tindakan penyadapan, penyitaan dan penahanan. Dalam aspek hukum dan ketatanegaraan, ketika DPR dan Pemerintah yang diberikan otoritas dan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan telah menggunakan mandatnya, implikasinya mewajibkan semua pihak mematuhi dan dianggap mengetahui (*fictie*).

Tulisan ini berargumentasi bahwa kontroversi mengenai pembentukan Dewan Pegawai dan ijin penyadapan yang menjadi salah satu instrumen paling penting oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam pemberantasan korupsi dikarenakan belum dilakukan pendekatan dari aspek hak asasi manusia. Padahal relasi *law enforcesment* dalam bentuk penyadapan dengan hak asasi manusia adalah kontradiktif dan wujud pelanggaran hak atas kebebasan pribadi (*privacy rights*).

Meskipun demikian, karena sifatnya yang *derogable rights* maka implementasi pemenuhannya dapat dilakukan pembatasan/pengurangan, termasuk dalam kerangka penegakan hukum (*lawfull interception*). Mekanisme pembatasan tunduk pada *Siracusa Principle dan International Convention Civil and Politic Rights (ICCPR)* yang telah diratifikasi melalui UU Nomor 12 Tahun 2005. Demikian halnya dalam Konstitusi UUD 1945 Pasal 28J ayat (2) juga menyatakan pembatasan hak asasi manusia, limitasinya jelas harus melalui undang-undang. Rumusan konstitusi tersebut diperkuat Mahkamah Konstitusi mengenai persoalan penyadapan dalam perkara Nomor 5/PUU-VIII/20102 dan Nomor: 006/PUU-I/20033.³

Tidak dapat dinafikan praktik penyadapan selama ini menjadi salah satu instrumen yang diandalkan KPK dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan, terutama dalam operasi tangkap tangan (OTT). Indikasi tersebut didasarkan pada laporan tahunan 2018 sebanyak 121 orang ditetapkan tersangka yang didasarkan pada 30 (tiga puluh) kali operasi tangkap tangan.⁴ Meskipun penyadapan memberikan pengaruh positif dan keberhasilan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, pengaturan dan mekanismenya sebatas melalui peraturan internal KPK, tanpa ijin dan pengawasan. Padahal, penyadapan merupakan bagian dari tindakan *pro justisia* yang bersifat mengurangi dan membatasi hak asasi manusia, serta dalam konteks *due process of law* jaminan hak asasi manusia wajib dipenuhi dan diberikan ruang untuk pembelaan diri.

³ Putusan Mahkamah Konstitusi ini terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi, Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 13 huruf a, Pasal 26 ayat (3) huruf a, Pasal 69 ayat (1) dan (2), Pasal 71 ayat (2) dipandang bertentangan dengan UUD 1945.

⁴ KPK, "Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun 2018," 2018, www.kpk.go.id.

Demikian halnya kelembagaan Dewan Pengawas KPK, terlepas dari rekam jejak individu anggota periode 2019-2023 seperti Artidjo Alkostar, Albertina Ho, Syamsuddin Haris, Harjonodan Tumpak Hatarongan Panggabean yang diberikan mandat perijinan dan pengawasan penyadapan perlu dikritisi secara objektif, mengenai eksistensi dan relasinya diperhadapkan dengan lembaga peradilan selaku pengendali dalam sistem hukum pidana di Indonesia.

Penelitian Edmon Makarim⁵ terkait Analisis Terhadap Kontroversi Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Intersepsi yang Sesuai Hukum lebih mendorong pada pembentukan Peraturan Pemerintah sebagai mekanisme pengaturan mengenai penyadapan dalam penegakan hukum di Indonesia.

Sementara penelitian Andi Rachmad⁶ mengenai Legalitas Penyadapan Dalam Proses Peradilan Pidana di Indonesia lebih menekankan pada bagaimana penyadapan diletakan dalam posisi strategis dalam membongkar kejahatan sistemik dan interstate lainnya.

Metode Penelitian Adalah proses atau cara ilmiah untuk mendapatkan data yang akan digunakan Jenis penelitian dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif doctrinal. Yakni penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan.⁷

Rumusan Masalahnya adalah Ketentuan Penyadapan di Kpk?, Kegunaan dari Dewan Pengawas?, Penyadapan dan Hak Asasi Manusia?

PEMBAHASAN

Dalam pembahasan ini Penulis lebih memfokuskan Pada Kebijakan Pemerintah yang terlihat menginterfensi Kekuasaan KPK dalam memberantas Tindak Pidana Korupsi. Karena dalam Kebijakan tersebut mengandung sedikit kontroversi, sebab Pemerintah terlihat memegang kendali secara kuat terhadap.

Ketentuan Penyadapan menurut KPK

Undang-undang KPK nomor 19 Tahun 2019 ini menggantikan Undang-undang yang lama yaitu Undang-undang KPK Nomor 30 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak

⁵ Edmon Makarim, Juni 2010, Analisis Terhadap Kontroversi Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Intersepsi Yang Sesuai Hukum (Lawful Interception),” *Jurnal Hukum Dan Pembangunan* 2, Vol.____, No.____, Hlm. 219.

⁶ Andi Rachmad, September 2008, Legalitas Penyadapan Dalam Proses Peradilan Pidana Di Indonesia, *Samudra Keadilan*, Vol. 11, No. ____, Hlm. 239.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Hlm. 32.

Pidana Korupsi dan mulai berlaku Tanggal 17 Oktober 2019. Revisi Undang-undang KPK ini didasari oleh munculnya pendapat bahwa kinerja KPK kurang begitu efektif dalam fungsinya menanggulangi kejahatan Tindak Pidana Khusus. Kritikan terhadap kinerja KPK ini terlihat dari koordinasi antar aparat penegak hukum di Indonesia.

Dan problem seperti bagaimana Penyadapan, dan begitu pula lemahnya koordinasi penyidikan dan penyelidikan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum di Indonesia terjadi tumpang tindih dari segi kewenangan dari berbagai pihak instansi penegak hukum di Indonesia. Serta belum ada atau terbentuknya Lembaga Pengawas guna mengawasi tugas dan kinerja dari Komisi Pemberantasan Korupsi. Sehingga bisa terjadi pertentangan dari segi peraturan dan perundang-undangan.

Mempertanyakan Kegunaan Dewan Pengawas

Pembentukan Dewan Pengawas KPK dengan lima anggota yang memiliki reputasi dalam bidang penegakan hukum dan pemberantasan tindak pidana korupsi terindikasi sebagai bagian dari kompromi politik oleh DPR dan Pemerintah untuk menghindari mekanisme perijinan penyadapan melalui pengadilan. Indikasi tersebut tercermin sebab berdasarkan Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK yang berdasarkan hasil pengumpulan masukan dari pengadilan terutama di Samarinda dan akademisi Universitas Mulawarman, kesemuanya mendukung agar kewenangan penyadapan dibarengi dengan proses perijinan pengadilan sebagai kontrol agar tidak terjadi penyadapan yang melanggar hak asasi manusia, mengingat sifatnya dan tujuannya adalah pro-justicia untuk tujuan mencari alat bukti untuk keperluan persidangan.⁸

Penyadapan Dan Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia menurut Soerjono Dirdjosiworo mendefinisikan bahwa, “HAM merupakan hak-hak melekat pada setiap manusia sejak lahir, tidak dapat dibatasi, dikurangi atau diingkari oleh siapapun juga, karena merupakan nilai-nilai dan martabat kemanusiaan setiap individu. Secara yuridis, menurut Pasal 1 butir 1 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dirumuskan bahwa HAM adalah:

“Seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugrah-Nya yang wajib dihormati,

⁸ Baleg, “Naskah Akademis RUU Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”. (Jakarta, 2019).

dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia”.⁹

Hak asasi manusia adalah tentang kebebasan individu dalam hidup, dan ada hak manusia yang dapat dikurangi dan tidak dapat dikurangi:

1. Diklarifikasikan bahwa hak asasi manusia yang dapat dikurangi itu memiliki istilah *Derogable Right* yaitu:
 - a. Hak untuk berkumpul dengan damai
 - b. Hak kebebasan berserikat
 - c. Hak dan kebebasan berpendapat dan berekspresi
2. Sedangkan *Non Derogable Right* adalah hak yang bersifat absolut dan tidak dapat dikurangi yang diklarifikasikan yaitu:
 - a. Hak atas hidup
 - b. Hak bebas dari penyiksaan
 - c. Hak bebas dari perbudakan
 - d. Hak bebas dari penahanan karena gagal memenuhi perjanjian utang
 - e. Hak bebas dari pemidanaan yang berlaku surut
 - f. Hak sebagai subjek hukum
 - g. Hak atas kebebasan berpikir dan keyakinan agama

Sebelum membahas lebih jauh mengenai tindakan penyadapan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, pada bagian ini akan diuraikan terlebih latar belakang lahirnya undang-undang ini. Apabila dilihat dari pertimbangannya ada 4 faktor yang menyebutkan lahirnya undang-undang ini:

Bahwa manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang mengemban mengelola dan memelihara alam semesta dengan penuh ketakwaan dan tanggung jawab untuk kesejahteraan umat manusia, oleh penciptanya dianugerahi hak asasi untuk menjamin keberadaan harkat dan martabat kemuliaan dirinya serta kemanusiaan lingkungannya.

Bahwa hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi atau dirampas oleh siapapun.

Bahwa selain hak asasi manusia, manusia juga mempunyai kewajiban dasar antara manusia yang satu terhadap manusia yang lain dan masyarakat secara keseluruhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

⁹ Widiada Gunakarya, 2017, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Andi, Hlm. 56.

Bahwa bangsa Indonesia sebagai anggota perserikatan bangsa-bangsa (PBB) mengemban tanggung jawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta berbagai instrument internasional lainnya mengenai hak asasi manusia yang telah diterima Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan rumusan tersebut, dapat dilihat dengan jelas bahwa negara berkawajiban untuk memberikan perlindungan hak asasi manusia kepada seluruh warga negaranya, hal ini dikemukakan oleh konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 tepatnya dalam Pasal 29 ayat (4) dan ayat (5) yang menyatakan bahwa: “Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama Pemerintah, dan untuk menegakkan serta melindungi hak asasi sesuai dengan prinsip hukum yang demokratis pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”.

Selain itu, dalam Pasal 28 J ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dikemukakan dengan tegas bahwa: “Setiap orang wajib menghormati hak asasi orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.” oleh sebab itu, kewajiban negara untuk melindungi hak asasi setiap warga negaranya adalah sesuatu hal yang mutlak harus dilakukan. Lebih konkret, dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tepatnya dalam Pasal 32 Undang-Undang ini dikemukakan bahwa: “Kemerdekaan dan rahasia dalam hubungan surat-menyurat termasuk hubungan komunikasi melalui sarana elektronika tidak boleh diganggu, kecuali atas perintah hakim atau kekuasaan lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Pada dasarnya, ketentuan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tersebut menekankan bahwa seseorang sebagai warga negara perlu mendapat perlindungan atas kemerdekaan dan rahasianya di dalam hubungan-hubungan surat-menyurat dan komunikasi melalui sarana elektronik. Meskipun demikian, perlu dikemukakan bahwa hak atas kemerdekaan dan hak atas kerahasiaan dapat dikualifikasikan sebagai hak yang dapat dikesampingkan dalam rangka melindungi hak asasi orang lain, untuk menjaga keamanan, untuk menjaga ketertiban, dan untuk kepentingan umum.

Hal senada juga diatur secara tegas dalam Pasal 28 J ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang

lain dan untuk memenuhi yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Dalam hal ini pihak pelaku yang tersadap berada berada di posisi hak asasi manusianya yang dapat dikurangi atau *Non Derogable Raight*, karena penyadapan yang dilakukan oleh pihak penyidik ini dilakukan secara resmi dan sesuai prosedural. Dan tentunya pelaku telah teridentifikasi melakukan melakukan kejahatan tindak pidana sehingga hak asasi manusia yang melekat sejak lahir itu dapat dikurangi dalam rangka penyidikan oleh aparat penegak hukum.

Karena penyadapan tersebut berpotensi melanggar hak privasi seseorang maka penyadapan dilakukan oleh penyidik harus sesuai dengan prosedur yang berlaku. Undang-undang tentang penyadapan terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi saat ini sudah mengalami revisi, yaitu Undang-undang KPK Nomor 19 Tahun 2019 yang berlaku saat ini menggantikan Undang- undang KPK Nomor 39 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Perlu pula dikemukakan bahwa penyadapan merupakan pedang bermata dua, Dikatakan demikian karena satu sisi, penyadapan dapat menjadi sarana atau instrument yang sangat membantu dan berperan dalam upaya penegakan hukum (tepatnya penegakan hukum pidana) di Indonesia yaitu dalam rangka mencegah dan memberantas tindak pidana kerah putih yang bersifat terorganisasi dengan modus operandi dan alat yang semakin canggih, sedangkan disisi lain, praktik penyadapan sesungguhnya berpotensi menderogasi atau meniadakan hak-hak asasi manusia tepatnya ha katas ruang data informasi *non public (privasi)* yang dimiliki masing-masing individu. Padahal, seperti kita ketahui bersama, baik penegakan hukum (*law enforcement*) maupun perlindungan hak asasi manusia harus senantiasa dilindungi dan dijamin pelaksanaannya oleh negara.

Berangkat dari ciri-ciri negara hukum itulah, diperlukan pengaturan khusus (baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, ataupun bentuk lainnya yang dinilai cocok) mengenai penyadapan yang dapat menjamin keberlangsungan penegakan hukum (*law enforcement*) di Indonesia sekaligus menjamin hak-hak (*guarantee the raight*) masyarakat Indonesia. Pada akhirnya, pengaturan tersebut dapat membentuk sebuah sistem yang ideal mengenai penyadapan di Indonesia yang dapat dijadikan dasar untuk digunakan dalam tindakan penyadapan sebagai sarana penegakan hukum tepatnya dalam mencegah dan

memberantas tindak pidana namun tetap menjamin hak asasi manusia terutama yang dilakukan untuk menjaga kepentingan bangsa Indonesia.¹⁰

Alfonso Munos dalam *Digital Wiretap Warrant: Improving the security of ETSI Lawful Interception* juga mengingatkan bahwa *Lawful Interception* merupakan alat yang sangat penting dalam proses penegakan hukum. Namun, kemampuan untuk secara diam-diam memantau kegiatan warga juga memiliki dampak besar pada hak-hak sipil. Oleh karena itu, masyarakat demokratis harus mencegah penyalahgunaan dan memastikan bahwa penyadapan hanya digunakan dalam kasus-kasus tertentu dengan alasan yang dapat dibenarkan atau kemungkinan penyebabnya. Model yang umum diberbagai negara demokratis adalah ijin dan pengawasan dari Hakim.¹¹

KESIMPULAN

Di ketahui bahwa faktor perubahan adanya ketentuan baru dari Pemerintah terkait adanya Dewan Pengawas dalam peraturan baru tersebut karena lemahnya koordinasi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum. Sehingga diharapkan kedepannya ada koordinasi yang jelas dari Pihak Kpk maupun Dewan Pengawas dalam pelaksanaan penyadapan.

Seperti penjelasan sebelumnya ada tindakan kompromi politik antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Pemerintah terkait perizinan penyadapan dalam tindak pidana korupsi. Karena bertujuan untuk menghindari perizinan secara langsung kepada pihak pengadilan.

SARAN

Peran masyarakat Indonesia sangat penting dalam mengawasi kinerja dari Lembaga anti korupsi di Indonesia. Dengan adanya peraturan baru tersebut diharapkan dapat meningkatkan koordinasi antara Dewan Pengawas dan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tentunya diharapkan tidak ada intervensi dari kepentingan Partai Politik.

Dengan peran kritis masyarakat akan hukum akan membantu Indonesia lebih baik lagi dalam memberantas tindak pidana korupsi. Karena dengan tidak melibatkan pihak pengadilan lagi ditakutkan peran partai politik bisa mengintervensi setiap kebijakan yang dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

¹⁰ Kristian. Yopi Gunawan, 2013, *Sekelumit Tentang Penyadapan Dalam Hukum Positif Di Indonesia*. Bandung: Nuansa Aulia, Hlm. 40.

¹¹ Alfonso Muñoz et al., "Digital Wiretap Warrant: Improving the Security of ETSI Lawful Interception," *Digital Investigation* 14, no. March 2011 (2015): 1–16, <https://doi.org/10.1016/j.diin.2015.04.005>.

Andi. 2017, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Widiada Gunakarya.

Kristian. Yopi Gunawan. 2013. *Sekelumit Tentang Penyadapan Dalam Hukum Positif Di Indonesia*. Bandung: Nuansa Aulia.

Peter Mahmud Marzuki. 2011, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Peraturan Perundang-undangan

Putusan Mahkamah Konstitusi ini terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi, Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 13 huruf a, Pasal 26 ayat (3) huruf a, Pasal 69 ayat (1) dan (2), Pasal 71 ayat (2) dipandang bertentangan dengan UUD 1945.

Baleg, “Naskah Akademis RUU Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi” (Jakarta, 2019).

Jurnal

Andi Rachmad, September 2008, Legalitas Penyadapan Dalam Proses Peradilan Pidana Di Indonesia, *Samudra Keadilan*, Vol. 11, No. ____.

Edmon Makarim, April-Juni 2010, Analisis Terhadap Kontroversi Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Intersepsi Yang Sesuai Hukum (*Lawful Interception*), *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, Vol 2, No. ____.

Internet

Agus Suntoro,. Penyadapan Dan Eksistensi Dewan Pengawas Komisi Tindak Pidana Korupsi. (2020 Komnas HAM Nilai Polri Berlebihan Tangani Demo September, Edisi 12 Oktober 2019, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191012093542-20-438906/komnas-ham-nilai-polri-berlebihan-tangani-demoseptember>.

KPK, “Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun2018,” 2018, www.kpk.go.id.

Muñoz, Alfonso, Manuel Urueña, Raquel Aparicio, and Gerson Rodríguez De Los Santos. “Digital Wiretap Warrant: Improving the Security of ETSI Lawful Interception.” *Digital Investigation*14, no. March 2011 (2015): 1–16. <https://doi.org/10.1016/j.diin.2015.04.005>.

STRATEGI KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM SISTEM PENDIDIKAN DI ERA PANDEMI COVID-19

Misranto, Habib Zainal Abidin Bilfaqih

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen Haryono 193 Malang-Telpon: (0341) 551932-Kode Pos 65144
E-Mail: Misranto@gmail.com

ABSTRAK

Musibah pandemi covid-19 meberikan imbas yang sangat besar dalam sektor pendidikan. kegiatan belajar mengajar yang tersistem secara tatap muka dan dialog langsung, berubah menjadi sitem pengajaran jarak jauh yang tentunya ini memerlukan adaptasi dan penyesuaian baik dari sarana prasarana dan perlengkapan. Kendala masih saja tetap ada sampai saart ini, guru orang tua, dan peserta didik belum bisa menerapkan pembelajaran jauh yang ideal bahkan bisa dikatah masih jauh dari ideal karena pembangunan teknologi IT yang belum merata. Pemerintah selaku penentu kebijakan harus menyusun strategi secepat mungkin agar kegiatan pembelajaran di lembaga pendidikan bisa berjalan efisien dan tepat sasaran. Namun mengingat penyebaran virus yang begitu cepat dan meliputi wilayah yang sangat luas maka, timbul permasalahan yang perlu dikaji lebih jauh mengenai sejauh mana virus covid-19 berdampak dalam kehidupan sosial khususnya dalam dunia pendidikan dan strategi kebijakan apa yang diambil pemerintah guna menyikapi hal ini. Strategi kebijakan pemerintah yang tepat akan menentukan pelaksanaan sistem pendidikan yang efisien dan pada akhirnya kompetensi lulusan sesuai dengan target yang ditetapkan.

Kata Kunci : Pandemi Covid-19, Kebijan Pemerintah, dan Sistem Pendidikan.

PENDAHULUAN

Pertengahan tahun 2019, dunia dikejutkan dengan wabah penyakit yang disebabkan oleh *Corona Virus Disease* Penyakit Pada 2019, dikenal dengan istilah (Covid – 19). Covid –19 atau corona dinyatakan telah terindifikasi sejak pertengahan bulan Desember di sebuah pasar makanan laut Huanan yang terletak di kota pusat kota Wuhan, Cina.

Pasar Huanan ini menjual berbagai makanan ekstrem seperti kelelawar, kodok, anjing, babi, ular, dan lain sebagainya. Daging yang berasal dari hewan-hewan tersebut dinyatakan sebagai kemungkinan asal mulanya virus corona yang kemudian berpindah ke manusia.

Covid – 19 ini sangat mudah menular melauai cairan yang dihasilkan dari bersin, batuk, dan berbicara. Cara penyebarannya juga bisa melalui kontak jarak dekat yang melibatkan sentuhan secara langsung seperti berjabat tangan. Selain itu, Covid – 19 ini juga bisa menyebar jika seseorang bersentuhan dengan permukaan benda yang telah terpapar Covid – 19. Penyebab Covid – 19 bisa menyebar ke seluruh dunia, karena penderita virus ini tampak dalam keadaan prima dan tidak memiliki gejala yang kemudian bisa menularkan ke orang disekitarnya.

Pada Tanggal 12 Maret 2020, *World Health Organization* (WHO) menetapkan wabah Covid-19 ini sebagai wabah yang bersifat universal. Tidak ketinggalan Indonesia, juga

menjadi salah satu negara yang tertular oleh Covid-19. Kasus pertama yang teridentifikasi di Indonesia terjadi pada Tanggal 2 Maret 2020, setelah itu jumlah kasus positif Covid – 19 di Indonesia meningkat sangat pesat. Berdasarkan data (Compas.com 09 September 2020), tercatat ada 203.342 terkontaminasi, 49.806 di Rawat, dan 8.336 meninggal dunia dan sudah menyebar di seluruh Provinsi di Indonesia. Sedangkan Dunia mencatat 27.605.560 terkontaminasi, 18.565.072 sembuh, dan 898.269 orang meninggal dunia. Pemerintah sebenarnya sudah berusaha semaksimal mungkin untuk menangani kasus Covid-19 di Indonesia. Pemerintah telah membuat kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), dengan harapan dapat mencegah sekaligus memperlambat penyebaran virus corona di seluruh wilayah Indonesia.¹

Pandemi yang tengah dirasakan seluruh dunia sebenarnya sudah lama diprediksi oleh para *scientist* dan *researcher*, jadi pandemik seperti ini bukan masalah apakah akan terjadi tetapi kapan akan terjadi. Wabah yang diakibatkan virus bernama Covid-19 ini membawa dampak bagi seluruh aspek kehidupan dalam masyarakat, khususnya pendidikan. Aktivitas belajar mengajar yang biasa dilakukan secara langsung harus dihentikan dan digantikan dengan belajar secara daring.

Di era disrupsi, dan belajar secara daring yang semakin canggih ini, peserta didik, guru, dan orang tua dituntut agar memiliki kemampuan dalam menggunakan teknologi khususnya sebagai alat pembelajaran. Tuntutan kebutuhan tersebut, membuat peserta didik dapat mengetahui media online yang dapat menunjang sebagai pengganti pembelajaran di kelas secara langsung, tanpa mengurangi kualitas materi pembelajaran dan target pencapaian dalam pembelajaran.

Sudah jelas bahwa guru harus lebih pintar dan cerdas dibandingkan murid-muridnya, begitu pula dalam kemampuan menguasai teknologi. Guru, dan ortu yang selama ini masih belum menguasai teknologi dipaksa harus lebih akrab dengan dunia teknologi dan komunikasi, karena jika guru, dan ortu tidak menguasai kemampuan ini akan berdampak pada kegiatan belajar mengajar yang tidak maksimal

UNESCO mencatat hingga akhir Mei 2020, sebanyak 1,19 milyar anak di seluruh dunia terkena dampak penutupan sekolah akibat pandemi COVID-19 (UNESCO, 2020). Jumlah ini adalah 67% dari populasi siswa dunia. Di Indonesia, dampak pandemi terlihat pada hasil survei Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang menunjukkan 97,6% sekolah melakukan aktivitas pembelajaran di rumah sejak pertengahan Maret silam. Data-

¹ Ely Satiyasih Rosali, 20 Mei 2020, Aktifitas Pembelajaran Daring Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Jurusan Pendidikan Geografi Universitas Siliwangi Tasikmalaya, *GEOSSEE*, Vol. 1, No.1, Hlm. 23.

data tersebut menggambarkan bahwa pandemi yang terjadi menyebabkan perubahan pola dan aktivitas di berbagai bidang, termasuk pendidikan.

Pandemic covid-19 merupakan suatu musibah yang sangat menyedihkan bagi dunia, terutama bagi bangsa Indonesia sendiri, semua aspek kehidupan mengalami banyak gangguan tak terkecuali aspek Pendidikan.

Banyak negara termasuk Indonesia terpaksa menutup sekolah demi mengurangi kontak sosial antar warga Indonesia, hal ini diharapkan mampu meminimalisir masyarakat terjangkit virus corona. Setelah wabah virus covid-19 menyerang Indonesia, dengan terpaksa Menteri Pendidikan Bpk Nadiem Makarim harus memberi intruksi agar pembelajaran secara tatap muka dihentikan terlebih dahulu dan digantikan dengan sekolah pembelajaran jarak jauh.²

Dibidang pendidikan penyesuaian terhadap sistem belajar mengajar berubah sangat drastis, sebab demi menghentikan penyebaran corona ini semua siswa dan gurunya belajar dari rumah, yang mendadak dilakukan tanpa persiapan sama sekali. Ketidak siapan semua unsur dalam pendidikan menjadi kendala yang besar juga, adanya perubahan cara belajar mengajar dari tatap muka atau luring (luar jaringan) menjadi daring (dalam jaringan) membutuhkan kesiapan dari semua unsur, dimulai dari pemerintah, sekolah, guru, siswa dan orang tua, diakui memang pemerintah melonggarkan sistem penilaian pendidikan disesuaikan dengan keadaan darurat asalkan pembelajaran tetap dapat berlangsung tanpa harus di bebani dengan pencapaian kompetensi. Melihat dari sisi banyaknya kebijakan yang harus dikeluarkan dalam kegiatan pengajaran yang tidak bisa dilakukas secara tata muka disini akan menjadi probelem sendiri karena melihat wilayah indonesia yang sangangat luas. Berdasarkan pemaparan diatas maka disini peneliti moncoba meneliti permasalahan terkait dengan bagaimana pengaruh covid-19 terhadap terselenggaranya kegiatan belajar mengajar?, dan setrategi kebijakn pemerintah disektor pendidikan di era covid-19?

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah, untuk menganalisis pengaruh penyebaran covid-19 dalam kegiatan pembelajaran dan strategi kebijakan pemerintah dalam sistem pendidikan di era covid-19.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, dengan pendekatan *conseptual approach*. Sumber bahan hukum yang digunakan meliputi bahan

² Mahatma Chryсна, 24 Juli 2020, <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/kebijakan-pendidikan-formal-anak-pada-masa-pandemi-covid-19> diakses 12 Desember 2020, jam 14.00.

hukum sekunder dan tersier.³ Sementara itu analisisnya dilakukan secara deskriptif kualitatif.

PEMBAHASAN

Pengaruh Covid-19 dalam Kegiatan Belajar Mengajar

Minggu pertama di bulan maret saat pertama diberlakukannya pembelajaran jarak jauh terdapat permasalahan yang sangat umum ditemukan yaitu penguasaan teknologi baik dari pihak sekolah, guru, siswa dan orang tua. Alat komunikasi android atau gawai, atau telpon pintar yang sudah umum digunakan baru dimanfaatkan untuk hiburan saja sedangkan saat di lakukan PJJ seperti saat *pandemic* ini kemampuan penguasaan teknologi itulah yang terpenting apa dan bagaimana memanfaatkan berbagai kemudahan yang di miliki oleh android tersebut, sehingga serempak semua sibuk belajar, mencari bagaimana menggunakan aplikasi, atau aplikasi apa, sehingga dapat mempermudah pertemuan lewat alat teknologi tersebut dalam pelaksanaan belajar , dan pemantauan siswa.

Timbul kesulitan sarana prasarana setelah PJJ di berlakukan, pembelajaran daring harus memiliki sarana yang memadai, banyak yang memiliki telpon tetapi tidak support internet atau aplikasi palikasi yang diperlukan sehingga baik sekolah, guru dan sisiwa memerlukan sarana dan prasarana yang benar benar support. Sedangkan kenyataannya untuk memenuhi kebutuhan pokoknya saja sangat sulit di[enuhi dalam situasi seperti saat ini. Kebutuhan jaringan internet, banyak sekolah, guru dan sisiwa yang sulit mendapatkan jaringan internet yang stabil bahkan ada yang masih belum terjangkau oleh jaringan tersebut, letak geografis tempat tinggal guru dan siswa berada pada posisi yang susah mendapatkan jaringan internet walaupun ada, sering tidak stabail sehingga menjadi kendala yang tidak bisa dipisahkan dari pembelajaran moda daring yang kini banyak di pilih oleh sekolah sekolah.

Pembiayaan, tentu saja sangat melekat pada kesemua rangkaian kendala tersebut sebab dalam pengadaan sarana prasarana, pembiayaan menjadi utama, kuota yang menjadi kebutuhan primer membebankan pembiayaan keluarga, banyak guru , orang tua yang tidak siap dengan penambahan biaya baru untuk pengadaan kuota sehingga menghambat terlaksananya kelancaran PJJ. Pembelajaran daring bukanlah hal baru sebenarnya , sejak sebelumnya guru sudah banyak juga yang menggunkan metode dengan menggunakan daring tetapi masalahnya bukan itu, masalahnya terletak pada penambahan biaya yang mendadak

³ Suratman dan Philips Dillah, 2015, Metode Penelitian Hukum, Bandung: Penerbit Alfabeta, Hlm. 66.

dan kondisi tidak ada usaha, sehingga corona ini benar benar memberikan pengaruh yang sangat negative terhadap dunia pendidikan.

Pembelajaran dengan menggunakan teknologi di zaman sekarang memang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan, kemajuan teknologi memang memiliki pengaruh *negative* dan pengaruh positif, seperti pada saat pandemic corona ini, teknologi sangat diperlukan, literasi teknologi menjadi penting dikuasai oleh semua unsur. Terutama dalam pemanfaatan teknologi sebab disana banyak sekali sumber belajar yang bisa dimanfaatkan oleh si pembelajar sehingga model masalah belajar sudah tersedia di dalam teknologi tersebut.

Mejadi mudah bagi orang tua dalam mendidik anak tentang materi pelajaran asalkan orang tua turut terlibat dalam proses penggunaan alat teknologi itu sebab dari sana orang tua banyak memetik pembelajaran baik materi pembelajaran, pemanfaatan teknologi maupun tentang kemajuan dan kemunduran pengetahuan anak mereka.

Pendidikan menjadi tanggung jawab orang tua maka jelas yang harus banyak terlibat adalah orang tua, dari mulai penguasaan teknologi, pengadaan sarana prasarana, kuota internet dan pendampingan putra putrinya selama proses pendidikan menggunakan model daring.

Penyadaran guru dalam pembelajaran moda daring ini bahwa kehadiran guru bukan mentransfer ilmu penerathuan yang mereka miliki tetapi para guru menjadi fasilitator dalam pembelajaran, kehadiran mesin bukan menjadi saingan guru dalam mengajar tetapi guru harus menguasai teknologi sehingga teknolohgi dan guru menjadi partner yang sangat efektif dalam membuat inovasi inovasi pembelajaran.

Setelah sekian lama orang tua mendampingi putra putrinya selama belajar dari rumah merasa pentingnya kehadiran guru, penyadaran sisiwa yang merasa penting adanya sosok guru yang mendampingi mereka belajar, dan penyadaran banyak lagi tentang pentingnya kehadiran guru dalam situasi apapun, saat ini teknologi bisa menggabtikan guru tetapi teknologi tidak memiliki rasa yang hanya dimiliki oleh manusia (guru), sehingga dari hasil survey tergambar mereka membutuhkkan guru. Belajar luring melalui tatap muka menjadi pilihan mereka kalau tidak terjadi pandemic seperti saat corona menyerang kita sekarang ini.

Sekolah dalam hal ini pemerintah harus berisap siap akan adanya perubahan paradigm belajar, sebab yang semula banyak kegiatan sekolah yang dianggap penting dan tidak bisa di lewatkan maka dalam kondisi pandemic ini banyak yang diberhentikan seperti Ujian Nasional, lalu pemerintah juga harus mempersiapkan sarana yang menunjang pembelajaran yang tidak bisa dilepaskan dari kemajuan teknologi, pemerintah harus mulai dan terus terusan melatih guru untuk menguasai teknologi sehingga kelak banyak bermunculan

inovasi inovasi dalam pembelajaran yang dilakukan oleh guru, atau mungkin pemerintah harus bersiap siap menentukan arah kebijakan, misalnya pembelajaran dengan menggunakan moda daring/ luring terus diterapkan tetapi pada sekolah sekolah tertentu, dan tidak ada kesan di ada adakan seperti UNBK, Perubahan paradigma pasti akan terjadi, yang pasti akan ada pengaruhnya baik *negative* maupun positifnya, maka kita semua khususnya unsur-unsur pendidikan harus bersiap tetapi ingat kita adalah manusia makhluk social dimana interaksi social tidak bisa dipisahkan (Iis Kartis, 2020).

Keputusan pemerintah yang mendadak dengan meliburkan atau memindahkan proses pembelajaran dari sekolah/madrasah menjadi di rumah, membuat kelimpungan banyak pihak.

Ketidaksiapan *stakeholder* sekolah/madrasah melaksanakan pembelajaran daring menjadi faktor utama kekacauan ini, walaupun sebenarnya pemerintah memberikan alternatif solusi dalam memberikan penilaian terhadap siswa sebagai syarat kenaikan atau kelulusan dari lembaga pendidikan disaat situasi darurat seperti saat ini.

Peralihan cara pembelajaran ini memaksa berbagai pihak untuk mengikuti alur yang sekiranya bisa ditempuh agar pembelajaran dapat berlangsung, dan yang menjadi pilihan adalah dengan pemanfaatan teknologi sebagai media pembelajaran daring. Penggunaan teknologi ini juga sebenarnya bukan tanpa masalah, banyak faktor yang menghambat terlaksananya efektivitas pembelajaran daring ini antara lain:

1. Penguasaan teknologi yang masih rendah.

Harus diakui bahwa tidak semua guru melek teknologi terutama guru generasi X (lahir tahun 1980 ke bawah) yang pada masa mereka penggunaan teknologi belum begitu masif. Sebenarnya mereka bukan tidak bisa kalau mau belajar, pasti mampu karena prinsipnya guru adalah manusia pemelajar yang harus selalu siap menghadapi perubahan zaman sekaligus mengikuti perkembangannya. Keadaan hampir sama juga di alami oleh para siswa, tidak semua sudah terbiasa menggunakan teknologi dalam kehidupan sehari-harinya. Di sekolah pun mereka harus rebutan dalam menggunakan perangkat teknologi pendukung pembelajaran karena keterbatasan sarana yang dimiliki oleh sekolah/madrasah bahkan mungkin mereka tidak dikenalkan teknologi dalam pembelajaran.

2. Keterbatasan sarana dan prasarana.

Kepemilikan perangkat pendukung teknologi juga menjadi masalah tersendiri. Bukan rahasia umum bahwa kesejahteraan guru masih sangat rendah, jadi jangankan untuk memenuhi hal-hal tersebut, untuk memenuhi kebutuhan pokok keluarganya saja

masih banyak guru yang kesulitan. Hal yang sama pun terjadi pada siswa, karena tidak semua orangtua mereka mampu memberikan fasilitas teknologi kepada anak-anaknya. Bahkan kalau pun mereka punya fasilitas namun tidak digunakan untuk media pendukung pembelajaran, karena ketidaktahuan orang tua dalam membimbing anaknya untuk pemanfaatan teknologi dalam pembelajaran.

3. Jaringan internet

Pembelajaran daring tidak bisa lepas dari penggunaan jaringan internet. Tidak semua sekolah/madrasah sudah terkoneksi ke internet sehingga guru-gurunya pun dalam keseharian belum terbiasa dalam memanfaatkannya. Kalaupun ada yang menggunakan jaringan seluler terkadang jaringan yang tidak stabil karena letak geografis yang masih jauh dari jangkauan sinyal seluler.

4. Biaya

Jaringan internet yang sangat dibutuhkan dalam pembelajaran daring menjadi masalah tersendiri bagi guru dan siswa. Kuota yang dibeli untuk kebutuhan internet menjadi melonjak dan banyak diantara guru juga orang tua siswa yang tidak siap untuk menambah anggaran dalam menyediakan jaringan internet. Metode pembelajaran daring ini sebenarnya sudah bukan barang baru, sebab di beberapa Negara terutama di negara maju kegiatan ini sudah terbiasa. Proses pembelajaran di perguruan tinggi apalagi, tidak hanya di luar negeri namun di Indonesia juga sudah terbiasa dilaksanakan, namun untuk pembelajaran pada tingkat satuan pendidikan dasar dan menengah belum begitu populer sehingga diperlukan persiapan yang sungguh-sungguh agar bisa berjalan dengan baik. Perkembangan zaman akan menuntut perubahan peradaban, dan hal ini akan berdampak pada cara atau metode pembelajaran yang sudah biasa dilakukan. Pada zaman yang serba teknologi seperti saat ini, tidak menutup kemungkinan Proses Belajar Mengajar (PBM) selanjutnya akan dilaksanakan secara daring, mengingat efektifitas dalam kegiatan transfer ilmu pengetahuan yang sangat baik, cepat, mudah dan murah. Perubahan peradaban dan metode ini menuntut stakeholder pendidikan untuk mempersiapkan diri dalam mengikuti perkembangan zaman seperti saat ini. Tak ada seorangpun yang dapat membantah ataupun menolak pesatnya perkembangan teknologi ini, bahkan kalau ada yang menolaknya, maka siap-siap saja akan tertinggal, bahkan akan terlindas oleh orang lain. Teknologi ibarat dua mata pisau yang masing-masing memiliki peran yang sama besarnya, yaitu sisi positif dan negatif yang memberikan pengaruh terhadap perubahan peradaban manusia. Seluruh aspek kehidupan saat ini tidak bisa lepas dari teknologi, oleh karena itu literasi teknologi sangat penting bagi

masyarakat, agar penggunaan teknologi betul-betul bermanfaat tanpa merugikan dan juga berdampak negatif terhadap tatanan kehidupan. Khusus dalam bidang pendidikan, literasi teknologi ini perlu dipelajari oleh seluruh stakeholder pendidikan, terutama dalam pemanfaatannya sebagai media pembelajaran daring yang saat ini sedang dilakukan. Adapun hal-hal yang perlu dipahami dan disadari oleh stakeholder pendidikan antara lain:

5. Orang tua

Pendidikan anak sejatinya adalah tanggung jawab mutlak orang tua, sebab diakhirat nanti pun orang tua akan dipinta pertanggungjawaban atas anak mereka masing-masing. Kegiatan PBM yang dilaksanakan secara daring memaksa orang tua untuk terlibat langsung dalam kegiatan belajar anak-anaknya, banyak pengalaman yang mereka rasakan ketika harus mendampingi. Ramai diberbagai media sosial yang menceritakan pengalaman mereka selama mendampingi anak-anaknya belajar baik positif maupun negatif. Seperti misalnya ternyata ada orang tua yang sering marah karena mendapatkan anaknya yang sulit diatur sehingga mereka tidak tahan dan menginginkan anak mereka belajar kembali di sekolah. Kejadian ini memberikan kesadaran kepada orang tua bahwa mendidik anak itu ternyata tidak mudah, diperlukan ilmu dan kesabaran yang sangat besar. Sehingga dengan kejadian ini orang tua harus menyadari dan mengetahui bagaimana cara membimbing anak-anak mereka dalam belajar, diharapkan setelah mendapatkan pengalaman ini para orang tua mau belajar bagaimana cara mendidik anak-anak mereka di rumah. Rumah merupakan tempat pertama dan utama dalam mendidik anak, oleh karena itu dengan dilaksanakannya pembelajaran daring ini waktu anak-anak akan lebih banyak di rumah dan mereka perlu bimbingan dari para orangtuanya. Fungsi rumah saat ini menjadi bertambah yaitu sebagai sekolah, orang tua harus belajar bagaimana mendidik dan memberikan ilmu pengetahuan kepada anak, sebab fungsi guru atau sekolah hanya sebagai fasilitator.

6. Guru

Pembelajaran daring harus menjadi penyadaran bagi guru bahwa peran mereka saat ini sebagai guru yang hanya mentransfer pengetahuan suatu saat akan tergantikan oleh guru yang lebih canggih yaitu guru mesin. Media untuk mendapatkan ilmu pengetahuan saat ini sudah sangat banyak, tidak tergantung pada guru saja yang bahkan masih banyak keterbatasan. Saat ini banyak media yang bisa berperan sebagai guru, bahkan ada istilah guru manusia dan guru mesin. Teknologi bisa berperan sebagai guru, nah guru ini yang disebut guru mesin, ilmu pengetahuan yang sangat banyak bisa

dipelajari dengan menggunakan mesin, sebut saja media itu adalah internet. Dengan menggunakan internet manusia bisa mengetahui sesuatu yang diinginkannya dengan cepat tanpa terbatas ruang dan waktu. Guru yang hanya memosisikan diri sebagai pentransfer ilmu pengetahuan sudah memiliki saingan yang super canggih, yang mungkin suatu saat nanti akan menggantikan peran guru manusia.

Guru mesin memiliki kelebihan yang jauh lebih efektif dibanding manusia dalam mentransfer ilmu pengetahuan. Nah, sekarang bagaimana agar guru mesin tidak bisa menggantikan guru manusia? Mesin secanggih apapun tetap memiliki kelemahan, karena mesin merupakan buatan manusia, oleh karena itu agar manusia tidak tergantung pada mesin, maka manusia harus mampu menguasai mesin. Mesin di sini bisa kita artikan sebagai teknologi, guru sangat penting untuk menguasai teknologi, karena pada hakikatnya guru manusia tidak bisa diganti oleh guru mesin. Kelemahan guru mesin adalah karena pada mesin tidak memiliki unsur rasa, bahasa dan karakter. Peran ini harus diambil oleh guru manusia untuk mengimbangi peran guru mesin yang hanya bisa transfer pengetahuan tanpa ada filter, sebab mesin tidak mengetahui nilai baik dan buruk. Sampai kapanpun selagi manusia ada maka guru manusia tidak akan tergantikan perannya oleh mesin, sebab kalau semuanya sudah digantikan oleh mesin maka kehancuran dunia tidak bisa dibantah lagi.

7. Sekolah

Sekolah sebagai lembaga penyelenggara pendidikan harus bersiap-siap mengantisipasi perubahan peradaban manusia ini. Perubahan tingkah laku manusia yang cenderung tidak bisa lepas dari teknologi dalam segala aktifitasnya harus juga diikuti oleh sekolah/madrasah. Dampak pandemi covid-19 memberikan pengalaman berharga, betapa peran sekolah/madrasah yang selama ini sebagai sentral pendidikan seolah tidak berarti. Program-program pendidikan yang dilaksanakan di sekolah/madrasah yang dulu dianggap sangat penting karena berpengaruh terhadap kualitas pendidikan kini seolah tak berarti. Pemerintah membatalkan Ujian Nasional (UN), Ujian sekolah berstandar Nasional (UASBN), melarang kegiatan-kegiatan yang mengumpulkan orang banyak dan program penting lainnya yang sudah bisa dilakukan di sekolah/madrasah. Kegiatan-kegiatan tersebut kini diganti dengan aktifitas yang harus dilakukan secara daring, walaupun saat ini pemerintah tidak mewajibkan semua program sekolah/madrasah bisa dilaksanakan dengan cara daring karena situasi saat ini dalam keadaan darurat. Namun saya meyakini bahwa kegiatan daring saat ini bisa jadi menjadi proses awal perubahan paradigma tentang pelaksanaan PBM dalam pendidikan dari mulai pra sekolah sampai

pendidikan tinggi. Oleh karena itu, kalau sekolah/madrasah tidak ingin tersingkirkan oleh perubahan ini, maka mau tidak mau harus mengikuti perubahan ini. Sekolah/madrasah harus mulai memikirkan sarana dan prasarana penunjang untuk pembelajaran daring, melatih para guru agar menguasai teknologi pendukung pembelajaran daring serta sosialisasi kepada siswa dan orang tua tentang perubahan metode pembelajaran yang akan dilaksanakan.

Suatu saat mungkin saja bangunan-bangunan megah sekolah/madrasah yang awalnya ramai dengan hiruk pikuk kegiatan guru dan siswa, hanya tinggal kenangan dan menjadi tempat sepi yang bisa jadi akan berubah fungsi karena tidak digunakan kembali untuk kegiatan pembelajaran.

Manusia saat itu belajar tidak perlu datang ke sekolah, cukup diam di rumah, mainkan komputer, laptop atau gadget untuk melaksanakan kegiatan pembelajaran, guru cukup menjadi pembimbing dan fasilitator dari jarak jauh yang aktifitasnya sama seperti siswa yaitu cukup memainkan gawai yang diperlukan untuk mendukung pembelajaran daring.

Situasi saat ini merupakan tantangan bagi dunia pendidikan, mengubah manajemen pengelolaan pendidikan sangat diperlukan untuk mengimbangi perubahan yang sangat cepat. Metode pembelajaran manual dan konvensional saat ini mulai tergantikan dengan sistem digital daring yang tanpa dibatasi ruang dan waktu. Peran sekolah/madrasah saat ini lebih dinamis, bukan lagi sekedar tempat berkumpul guru dan siswa yang akan melaksanakan PBM.

Setrategi Kebijakan Pemerintah dalam Sistem Pendidikan di Era Pandemi Covid-19

Peran pemerintah sangat penting dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan sistem pendidikan nasional. Semua lembaga pendidikan harus taat dan patuh terhadap aturan yang ditetapkannya, sebab pendidikan nasional memiliki tujuan yang sama dalam upaya membangun bangsa. Dalam situasi darurat seperti saat ini karena pandemic covid-19, pemerintah dengan cepat mengeluarkan kebijakan mengenai pelaksanaan pembelajaran daring yang harus dilakukan oleh setiap lembaga pendidikan, walaupun aturannya belum mengikat. Dalam situasi yang lain, kebijakan ini mungkin saja akan dilanjutkan dengan sudut pandang yang lain. Kemajuan teknologi yang memungkinkan untuk pelaksanaan pembelajaran daring, juga melihat budaya masyarakat yang sudah melek teknologi, tidak mustahil kebijakan ini akan berlanjut dan menjadi ketetapan yang dibuat oleh pemerintah

untuk dilaksanakan. Dan saya lagi-lagi menyakini bahwa metode ini akan menjadi cara yang biasa dilakukan dalam PBM di masa yang akan datang.

Pemerintah pasti sudah menyiapkan aturan untuk menetapkan kebijakan ini, sebab memperhatikan masyarakat global yang tidak bisa lepas dari teknologi/internet saat ini. Indonesia mau tidak mau harus mengikuti trend yang sedang berjalan kalau tidak mau tertinggal oleh negara-negara lain.

Setelah menetapkan kebijakan ini pemerintah juga seharusnya memperhatikan perangkat pendukung agar masyarakat bisa mengikuti kebijakan ini dengan baik tanpa eksese negatif dan membuat permasalahan baru, sebab keberagaman kemampuan ekonomi, sosial, geografi dan lain sebagainya yang ada di Indonesia. Setiap perubahan peradaban pasti akan memberikan akibat positif dan negatif, namun semua orang harus bisa mengikuti perubahan tersebut yang tentunya dibatasi dengan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat itu sendiri. Manusia merupakan makhluk sosial yang tidak mungkin bisa hidup sendiri tanpa interaksi dengan orang lain baik lokal maupun global.

Setelah wabah covid-19 menjadi wabah (*pandemic*) yang bersifat universal sampai saat ini, pemerintah mengeluarkan beberapa strategi kebijakan guna menghadapi serta mengatasi pandemic COVID-19 strategi kebijakan itu antara lain:⁴

- 1) *Stay at Home*, beraktifitas dirumah saja;
- 2) *Social Distancing*, Pembatasan dalam Bersosial;
- 3) Pembatasan fisik;
- 4) Penggunaan alat pelindung diri;
- 5) Menjaga kebersihan,
- 6) Pembatasan sosial berskala besar (PSBB) dan;
- 7) Dan peberlakuan *new normal*

Sebagai buntut dari pelaksanaan kebijakan pemerintah tersebut, maka semua aktivitas masyarakat baik pendidikan atupun kegiatan bertemu dengan sesama "*face to face*" yaitu interaksi antara manusia satu dengan manusia lainnya, yang awalnya semua dilakukan secara langsung, namun karena adanya COVID-19, semua kegiatan masyarakat baik itu sektor perbabrikian, sektor industri, sektor bisnis, sektok pendidikan, sektor perkantoran, sektor sosial, budaya, sehingga aktivitas keagamaan, semuanya dilarang dan hanya boleh dilakukan

⁴ Darmin Tuwu, 25 Mei 2020, Kebijakan Pemerintah dalam Mengani Pandemi Civid-19, *Jurnal Publicuho*, Vol. 2, No. 2, Hlm. 270.

di rumah. Bahkan disektor pendidikan juga gelontorkan dana yang tidak sedikit guna mendukung pelaksanaan Kegiatan belajar mengajar seperti pemenuhan kuota gratis.⁵

Bergesernya perilaku manusia dari manual ke digital seperti yang terjadi saat ini dari segi positifnya adalah dapat mempermudah menyelesaikan urusan manusia. Pekerjaan bisa dilakukan tanpa memerlukan waktu lama, biaya yang bisa ditekan dan tempat yang tidak terbatas. Saat ini manusia bisa mencukupi kebutuhan mereka ketika berada di dalam rumah, termasuk pendidikan yang dapat mereka akses kapan pun waktu yang mereka inginkan, tidak terbatas seperti ketika ada di sekolah/madrasah. Namun perubahan perilaku ini juga bukan tanpa dampak negatif. Salah satunya adalah nilai sosial antar sesama manusia menjadi berkurang karena jaranganya interaksi secara langsung diantara mereka. Sifat individualistis pasti akan sangat kental di zaman digital seperti saat ini, rasa empati dan simpati antar sesama akan melemah dan semua hal akan lebih banyak diukur dengan materi. Namun ini semua adalah mungkin cara Tuhan dalam menjalankan roda kehidupan di dunia ini

KESIMPULAN

1. Wabah pandemi covid-19 meliki imbas yang sangat besar dalam dunia pendidikan utamanya dalam kegiatan belajar mengajar. Ketika awal kali diberlakukannya pembelajaran jarak jauh atau *daring* terdapat permasalahan yang sangat umum ditemukan yaitu penguasaan teknologi baik dari pihak sekolah, guru, siswa dan orang tua. Hal itu dilatar belakangi persiapan yang belum ditata secara komprehensif.
2. Menyikapi penyebaran wabah covid-19 yang sangat cepat pemerintah mengeluarkan bebera strategi kebijakan, dalam rangka menekan jumlah masyarakat yang terinfeksi covid-19. Pemerintah mengeluarkan aturan tegas mulai dari social distancing, protokol kesehatan dan pembatasan berskala besar. Sekolah-sekolah baik jennjang sekoladar dasar sampai perguruan tinggi semuanya melaksakan kegitan belajar mengajar jarak jauh (*daring*).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Baumgardner, S.R & Crother, M.K. 2010. *Positive Psychology*. London: Pearson.
- Bernard, B. 2004. *Resiliency: What We Have Learned*. San Francisco, CA: WestEd Regional Educational Laboratory
- Chung, H. F. 2008. *Resiliency and character strengths among college students*. ProQuest. (*Unpublished doctoral dissertation*). The University of Arizona: Tucson.

⁵ Suharto, E. (2008). *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik; Peran pembangunan kesejahteraan sosial dan pekerjaan sosial dalam mewujudkan negara kesejahteraan (welfare state) di Indonesia*. Penerbit Alfabeta. Hal. 55

Davis, N.J. 1999, *Resilience: Status of research and research-based programs. Working paper, Center for Mental Health Services, Substance Abuse and Mental Health Services Administration, U.S. Department of Health and Human Services*; Rockville

Suharto, E. 2008, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik; Peran pembangunan kesejahteraan sosial dan pekerjaan sosial dalam mewujudkan negara kesejahteraan (welfare state) di Indonesia*, ____: Alfabeta.

Suratman dan Philips, Dillah, 2015, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta.

VandenBos, 2015, *APA dictionary of psychology*, second edition, USA: American Psychological Assosiation.

Wolin, S. J., & Wolin, S. 1993, *The Resilient Self How Survivors of Troubled Families Arise above Adversity*. New York Villard Books.

Jurnal

Darmin Tuwu, 25 Mei 2020, Kebijakan Pemerintah dalam Mengani Pandemi Civid-19, *Jurnal Publicuho*, Vol. 2, No. 2.

Ely Satiyasih Rosali, 20 Mei 2020, Aktifitas Pembelajaran Daring Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Jurusan Pendidikan Geografi Universitas Siliwangi Tasikmalaya, *GEOSEE*, Vol. 1, No.1.

Internet

Mahatma Chryсна, 24 Juli 2020, <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/kebijakan-pendidikan-formal-anak-pada-masa-pandemi-covid-19> diakses 12 Desember 2020.

AMDAL SEBAGAI INSTRUMEN PENCEGAHAN TERHADAP BENCANA LINGKUNGAN

Abdul Rokhim

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jalan MT. Haryono 193, Lowokwaru Malang 65141
Telephone : +62(341) 551932 , 551822 Fax: +62(341) 552249
Email: abdulrokhimsda@gmail.com

ABSTRAK

Amdal merupakan izin lingkungan yang dapat berfungsi sebagai instrumen mitigasi terhadap potensi terjadinya bencana lingkungan, berupa pencemaran dan kerusakan lingkungan, yang disebabkan oleh aktivitas usaha dan/atau kegiatan yang berdampak serius terhadap lingkungan. Ketentuan mengenai Amdal dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang sempat diwacanakan akan dicabut dengan alasan untuk memangkas persyaratan izin usaha atau memudahkan investasi, akhirnya hanya diubah atau “disederhanakan” melalui UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (*Omnibus Law*). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan kebijakan wajib Amdal sebagai instrumen hukum dalam rangka pencegahan terhadap bencana lingkungan berupa pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, serta kaitan antara Amdal, izin lingkungan dan izin usaha dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, dengan pendekatan konsep dan peraturan perundangan-undangan. Dengan menggunakan teknik analisis secara diskriptif kualitatif, kesimpulan hasil penelitian ini adalah: (1) Indonesia sebagai negara yang rentan terhadap bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor non alam (seperti Pandemi Covid-19), maupun faktor manusia, Amdal tidak semata-mata didesain sebagai prasyarat dalam menjalankan suatu usaha, tetapi lebih dari itu Amdal diperlukan untuk mencegah terjadinya bencana lingkungan yang disebabkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan, serta menyelamatkan masyarakat, sumber daya alam dan lingkungan hidup; (2) Dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Amdal sebagai salah satu bentuk izin lingkungan merupakan syarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan hidup. Dengan diintegrasikannya kembali izin lingkungan dan perizinan usaha dalam UU Cipta Kerja, maka di samping menguntungkan pelaku usaha, juga menimbulkan implikasi hukum bagi pelaku usaha apabila Amdal dibatalkan, maka secara otomatis izin usahanya juga ikut batal.

Kata Kunci: Amdal, Instrumen Pencegahan, Bencana Lingkungan.

PENDAHULUAN

Secara geografis letak Indonesia berada di pusaran “cincin api” (*the ring of fire*), yang sebagian besar wilayah daratannya dilewati “sabuk vulkanik” Gunung Api mulai dari pulau Sumatera, Jawa, Nusa Tenggara Barat dan Timur, hingga Sulawesi, yang memiliki banyak dataran rendah dengan rawa-rawa yang luas. Sedang, posisi wilayah lautan merupakan pertemuan lempeng tektonik yang potensial memicu gempa dan tsunami. Sebagai negara tropis, Indonesia memiliki dua musim (hujan dan panas), angin, cuaca dan suhu yang bisa

berubah secara ekstrim, kondisi ini bisa menimbulkan ancaman bencana hidrometeorologi seperti tanah longsor, banjir, kekeringan, dan kebakaran hutan.¹

Dilihat dari aspek geografis dan demografis, paling tidak ada 4 (empat) faktor yang potensial menyebabkan terjadinya bencana di Indonesia. Pertama, karena letaknya di pertemuan lempeng darat yang di pusaran “cincin api” yang memiliki banyak gunung berapi yang masih aktif menjadikan sebagian wilayah Indonesia rentan terjadinya gunung meletus dan gempa vulkanik. Kedua, karena sebagian besar wilayah Indonesia terletak di dataran rendah dan pegunungan yang berawa berpotensi menimbulkan bencana banjir dan tanah longsor. Ketiga, pertambahan penduduk yang semakin besar yang tidak diimbangi dengan kesadaran terhadap bencana. Keempat, perusakan hutan dan sumber daya alam lain yang semakin memprihatinkan sehingga mengakibatkan terjadinya ketidakseimbangan ekologis.² Faktor pertama dan kedua, merupakan potensi bencana yang murni karena alam yang lazim disebut bencana alam (*natural disaster*), sedangkan faktor kedua dan keempat, merupakan potensi bencana yang terjadi karena adanya kesalahan atau kelalaian orang (*human error*), karena menyangkut kesadaran dan perilaku orang, masyarakat, dan pelaku usaha dalam pemanfaatan lingkungan dan sumber daya alam, termasuk kebijakan pemerintah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan, khususnya menyangkut pengaturan, perencanaan, perizinan dan pengawasan terhadap lingkungan dan sumber daya alam.

Kebijakan pemerintah yang mewajibkan Amdal bagi rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan hidup pertama kali diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1986 berdasarkan rezim Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang kemudian dicabut dan digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1993. Selanjutnya, berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH), Amdal diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999. Meskipun pada tahun 2009 UUPLH dicabut dengan UUPPLH, namun ketentuan mengenai Amdal berdasarkan rezim UUPLH, yakni PP No. 27/1999, tidak mengalami perubahan dan pada tahun 2012 diintegrasikan ke dalam izin lingkungan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Ketentuan mengenai Amdal berdasarkan UUPPLH baru mengalami perubahan sejak diundangkannya Undang-

¹ Sulaiman, 2017, *Rekonstruksi Hukum Kebencanaan Berbasis Kearifan Lokal di Indonesia*, Yogyakarta: Calpulis, Hlm. 6.

² H.T. Ahmad Dadek, dkk, 2020, *Politik Hukum Bencana Indonesia: Mekanisme Status Darurat Bencana dan Hukum Covid-19*, Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, Hlm. 11.

undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, selanjutnya disingkat UU Cipta Kerja,³ pada tanggal 2 November 2020.

Menurut Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Siti Nurbaya, UU Cipta Kerja mengintegrasikan kembali izin lingkungan ke dalam perizinan usaha dalam rangka meringkas sistem perizinan dan memperkuat penegakan hukum, tanpa mengurangi tujuan dan fungsinya. Prinsip dan konsep dasar pengaturan Amdal dalam UU Cipta Kerja tidak berubah dari ketentuan sebelumnya, perubahan lebih diarahkan untuk penyempurnaan kebijakan dan aturan pelaksanaan sesuai dengan tujuan UU Cipta Kerja untuk kemudahan pelaku usaha dalam persetujuan lingkungan.⁴

Persoalan hukum yang menarik untuk dikaji dalam penelitian ini adalah: (1) Apakah Amdal dapat difungsikan sebagai instrumen kebijakan hukum dalam rangka pencegahan terhadap bencana lingkungan berupa pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup? (2) bagaimana kaitan antara Amdal, izin lingkungan dan izin usaha dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup? Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan kebijakan wajib Amdal sebagai instrumen hukum dalam rangka pencegahan terhadap bencana lingkungan berupa pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, serta kaitan antara Amdal, izin lingkungan dan izin usaha dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yang menganalisis dua persoalan hukum (*legal issues*) tersebut di atas dengan menggunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Penelitian ini menggunakan data sekunder berupa bahan hukum primer, yakni peraturan perundang-undangan yang terkait dengan isu penelitian, serta bahan hukum sekunder berupa buku-buku, artikel dan jurnal hukum, termasuk bahan-bahan hukum (*legal materials*) diperoleh dan dikumpulkan melalui akses internet. Kedua isu hukum tersebut kemudian dianalisis atau dibahas secara deskriptif kualitatif.

PEMBAHASAN

Fungsi Amdal sebagai Instrumen Kebijakan Hukum Dalam Rangka Pencegahan Terhadap Bencana Lingkungan

³ UU Cipta Kerja juga lazim disebut *Omnibus Law*.

⁴ Detakposcom, "UU Cipta Kerja Fasilitasi UMKM Soal AMDAL", 8 Oktober 2020, lihat: <https://detakpos.com/pemerintahan/uu-cipta-kerja-fasilitasi-umkm-soal-amdal/> Diakses 7 Desember 2020

Secara konseptual bencana lingkungan dalam tulisan dapat dibedakan menjadi dua macam, yakni pencemaran lingkungan hidup dan kerusakan lingkungan hidup. Pencemaran lingkungan hidup, menurut Pasal 1 angka 14 UUPPLH, adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan. Sedang, kerusakan lingkungan hidup, menurut Pasal 1 angka 17 UUPPLH, adalah perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.

Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, selanjutnya disebut UUPB, mendefinisikan bencana sebagai “peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis”.

Berdasarkan definisi tersebut di atas, kerusakan lingkungan merupakan salah satu akibat dari bencana, yang dalam literatur hukum lingkungan baik kerusakan lingkungan maupun pencemaran lingkungan termasuk ke dalam kategori “bencana lingkungan” atau “bencana ekologis”. Bedanya, kerusakan lingkungan bisa terjadi murni karena faktor alam yang dalam skala tertentu disebut “bencana alam” (*natural disaster*). Kerusakan lingkungan juga bisa disebabkan oleh faktor kesalahan atau kelalaian manusia (*human error*), atau bisa juga disebabkan oleh faktor alam yang dipicu oleh aktivitas orang atau kebijakan pemerintah yang salah dalam memanfaatkan dan mengelola lingkungan. Sedang, pencemaran lingkungan merupakan bencana ekologis yang terjadi karena kesalahan atau kelalaian orang, termasuk pelaku usaha dan pemerintah, dalam memanfaatkan (mengeksplorasi) dan mengelola lingkungan dan sumber daya alam.

Pemanfaatan sumber daya alam yang tidak terkontrol dengan baik merupakan penyebab paling potensial terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Para ahli filsafat mengaitkan kerusakan lingkungan dengan perilaku manusia, yang seringkali menempatkan alam sekedar untuk dieksploitasi dan dimanfaatkan oleh manusia dengan pendekatan yang sangat secara teknokratis. Pandangan ini dalam etika lingkungan⁵ disebut

⁵ Dalam teori etika lingkungan, terdapat tiga paham atau pandangan manusia dalam relasinya dengan lingkungan, yakni antroposentrisme (*shallow environmental ethics*), biosentrisme (*intermediate environmental ethics*), dan ekosentrisme (*deep environmental ethics*). Menurut Arne Naess, seorang filsuf Norwegia, ekosentrisme merupakan pilihan tepat, karena memandang persoalan lingkungan tidak berpusat pada manusia (*antroposentrisme*) atau hanya berpusat pada makhluk hidup (*biosentrisme*), tetapi

antroposentrisme,⁶ yakni paham yang menganggap manusia sebagai pusat dan satu-satunya subyek hukum lingkungan yang berhak menguasai, mengeksploitasi, dan memanfaatkan lingkungan dan sumber daya alam. Elemen-elemen lingkungan lain dalam suatu sistem lingkungan (ekosistem), baik lingkungan biologis (*biological environment*) seperti binatang dan tumbuhan maupun lingkungan fisik (*phisycal environment*) seperti tanah, air, dan udara, hanya dipandang sebagai objek yang bisa dieksploitasi dan dimanfaatkan manusia sesuai kebutuhan dan keinginannya yang tak terbatas. Akibatnya, kerusakan lingkungan terjadi dimana-mana baik di negara-negara maju maupun negara-negara berkembang.

Dari sisi kebijakan pemerintah (*public policy*), Opschoor melihat bahwa kerusakan lingkungan banyak dipicu oleh kegagalan pemerintah (*government failure*) yang melahirkan kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam melindungi dan mengelola lingkungan dan sumber daya alam. Kegagalan pemerintah dalam mengelola (*mismanagement*) lingkungan dan sumber daya alam berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan yang sangat terstruktur dan massif. Kebijakan ekonomi yang mengarah ke perilaku pemburuan rente (*rent seeking behavior*), koruptif, dan mengabaikan prinsip-prinsip pelestarian dan keberlanjutan lingkungan, ditambah dengan inefisiensi birokrasi, menyebabkan institusi publik tidak bisa diandalkan untuk mengontrol penyimpangan kegiatan ekonomi dan bisnis yang merusak lingkungan.⁷

Perilaku manusia dipandang sebagai telah menjadi penyebab terjadinya kerusakan lingkungan. Dalam konteks Indonesia, kerusakan lingkungan juga dikaitkan dengan masalah kemiskinan, dan cara menanggulanginya dengan membuka pasar dan investasi dimana sumber daya alam ditempatkan sebagai alat negoisasinya.⁸ Dengan kondisi ini, mengantisipasi dan mencegah kerusakan lingkungan dan sumber daya alam merupakan syarat mutlak atau syarat yang tidak bisa tidak (*condition sine qua non*) harus dilakukan secepat mungkin, agar ketidakadilan sistematis terhadap kepentingan generasi mendatang tidak terus terjadi.⁹

Amdal sebagai salah satu bentuk izin lingkungan yang dijadikan salah satu syarat dalam menerbitkan izin usaha yang potensial menimbulkan dampak penting terhadap

pada semua elemen lingkungan menyangkut kepentingan semua komunitas ekologis. Lihat, A. Sonny Keraf, 2005, *Etika Lingkungan*, Jakarta: Kompas-Gramedia, Hlm. 31-32.

⁶ Arief Hidayat dan FX Adji Samekto, 2005, *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah*, Semarang: BP Undip, Hlm. 27.

⁷ Akhmad Fauzi, 2005, *Kebijakan Perikanan dan Kelautan*, Jakarta: Gramedia, Hlm. 19-20.

⁸ Daman Huri dkk., 2008, *Demokrasi dan Kemiskinan*, Malang: Averroes Press, Hlm. 43.

⁹ Nicholas Low dan Brenda Gleeson, 2009, *Politik Hijau: Kritik terhadap Politik Konvensional Menuju Politik Berwawasan Lingkungan dan Keadilan*, Bandung: Nusa Media, Hlm. 3.

lingkungan berfungsi sebagai instrumen pencegahan terhadap bencana lingkungan, berupa pencemaran dan kerusakan lingkungan. Persoalannya adalah sampai sejauhmana Amdal dapat digunakan sebagai instrumen pencegah terjadinya bencana lingkungan? Untuk membahas masalah tersebut di atas, berikut ini diuraikan sekilas tentang konsep dan fungsi Amdal dalam sistem hukum lingkungan di Indonesia.

Amdal pada hakekatnya adalah suatu studi (analisis) yang di dalamnya mengandung suatu proses, yang menurut Munadjat Danusaputro mencakup antara lain:¹⁰ (a) pengumpulan data dan informasi; (b) penelitian dan penyelidikan data serta informasi; (c) penilaian (evaluasi) data dan informasi yang tersedia; (d) perkiraan tabiat dan akibat serta kemungkinan data dan informasi; dan (e) kesimpulan dan konsep penanganannya.

Kegagalan untuk mengantisipasi dan mencegah bencana lingkungan yang menimbulkan banyak korban jiwa dan merusak lingkungan bisa terjadi, karena prediksi lokasi yang salah ataupun teknologi yang digunakan yang keliru, atau praktik-praktik bisnis yang hanya mengejar keuntungan dan mengabaikan pelestarian lingkungan, atau sistem perizinan lingkungan dan pengawasannya terhadap perusahaan yang tidak sesuai ketentuan undang-undang lingkungan dan prinsip-prinsip pencegahan terhadap bencana lingkungan, dan lain-lain yang dapat menyebabkan tragedi kemanusiaan dan lingkungan. Misalnya, tragedi kebocoran gas di Pabrik Union Carbide India Limited di Bhopal, Madhya Pradesh, India, 1982, yang menimbulkan korban sebanyak 3.787 orang meninggal, ledakan reaktor nuklir di PLTN Chernobyl Ukraina (era Uni Sovyet) pada 26 April 1986 yang mengakibatkan ratusan orang meninggal dunia dan ribuan orang cacat permanen, semburan lumpur panas di sekitar area Pertambangan Minyak dan Gas Bumi PT Lapindo Brantas di Sidoarjo tahun 2006 yang menimbulkan puluhan orang meninggal dunia dan ratus ribu orang harus dievakuasi pindah tempat kediaman, rusaknya infrastruktur jalan tol, jalan arteri, sungai, jembatan, rumah-rumah warga dan lahan pertanian, putusnya jaringan gas, listrik dan telekomunikasi, dan lain-lain.

Untuk pertama kalinya di Indonesia, Amdal diatur pada Pasal 16 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH 1982). Ketentuan lebih lanjut mengenai Amdal diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, yang kemudian dicabut dan diganti Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1993 dengan tujuan untuk mengefektifkan penerapan

¹⁰ Munadjat Danusaputro, 1981, *Dasar Hukum Pengaturan Kebijakan dalam Pelaksanan Analisa Dampak Lingkungan*, Bandung: Makalah, Lokakarya Analisis Dampak Lingkungan dalam Pembangunan Nasional, Hlm. 13.

Amdal sebagai instrumen pengelolaan lingkungan hidup. Ketentuan mengenai Amdal dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH 1997) diatur pada Pasal 15 dan Pasal 18, yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 tentang Amdal, mencabut berlakunya PP No. 51 Tahun 1993.

Pasal 22 ayat (1) UUPPLH menyatakan bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki Amdal. Dampak penting terhadap lingkungan ditentukan berdasarkan kriteria sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 22 ayat (2), yaitu: (a) besarnya jumlah penduduk yang akan terkena dampak rencana usaha dan/atau kegiatan, (b) luas wilayah penyebaran dampak, (c) intensitas dan lamanya dampak berlangsung, (d) banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang akan terkena dampak, (e) sifat kumulatif dampak, (f) berbalik atau tidak berbaliknya dampak, (g) kriteria lain sesuai dengan perkembangan teknologi. Tentang kriteria dampak penting dalam UUPPLH dengan kriteria dampak penting dalam UULH 1997 tidak terdapat perbedaan. UUPPLH meletakkan kewajiban pada pemerintah dan pemerintah daerah untuk membantu penyusunan Amdal bagi kegiatan golongan ekonomi lemah yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup.

Selanjutnya, Pasal 23 UUPPLH menentukan beberapa kriteria usaha atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan Amdal, yaitu:

- a. Pengubahan bentuk lahan dan bentang alam;
- b. Eksploitasi sumber daya alam baik yang terbaru maupun yang tak terbaru;
- c. Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, serta kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- d. Proses dan kegiatan yang hasilnya dapat memengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
- e. Proses dan kegiatan yang hasilnya dapat memengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;
- f. Introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan dan jasad renik;
- g. Pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non-hayati;
- h. Kegiatan yang mempunyai resiko tinggi, dan/atau memengaruhi pertahanan negara;
- i. Penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk memengaruhi lingkungan hidup.

Pasal 14 UUPPLH menyebutkan instrumen-instrumen pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang pada dasarnya adalah juga sebagai instrumen pengelolaan lingkungan hidup karena pengelolaan lingkungan hidup dimaksudkan juga untuk mencegah dan mengatasi masalah pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Instrumen-instrumen yang disebut dalam Pasal 14 UUPPLH adalah: (1) Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), (2) tata ruang, (3) baku mutu lingkungan hidup, (4) kriteria baku kerusakan

lingkungan hidup, (5) Amdal, (6) Upaya Pengelolaan Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL-UPL), (7) perizinan, (8) instrumen ekonomi, (9) peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup, (10) anggaran berbasis lingkungan hidup, (11) analisis resiko lingkungan hidup, (12) audit lingkungan hidup.

Dari kedua belas instrumen itu, menurut Takdir Rahmadi, instrumen pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan dapat dibedakan menjadi tiga macam, yakni: (1) instrumen kebijakan yang bersifat makro seperti KLHS, tata ruang, peraturan perundang-undangan dan anggaran berbasis lingkungan; (2) instrumen-instrumen kebijakan yang bersifat individual kegiatan seperti perizinan, Amdal, UKL-UPL; dan (3) instrument kebijakan yang bersifat makro dan mikro, seperti baku mutu baku mutu ambien bersifat makro, sedangkan baku mutu limbah bersifat individual kegiatan.¹¹

Amdal merupakan studi mengenai dampak lingkungan yang digunakan sebagai alat bantu bagi proses pengambilan keputusan yang menjadi dasar diperkenankan atau tidaknya suatu usulan proyek. Amdal, menurut Asian Development Bank (1997) merupakan bagian dari atau masukan pada siklus proyek (*project cycle*). Oleh karena itu, Amdal selalu diintegrasikan pada studi kelayakan suatu proyek atau kegiatan yang diperkirakan mempunyai dampak besar dan penting (Pasal 2 ayat (2) jo. Pasal 15 UUPH). Menurut Daud Silalahi, Amdal tidak dapat digunakan untuk menilai suatu proses alami, bahkan tidak mungkin dikenakan pada suatu kegiatan biasa yang sifatnya non-project yang dilakukan oleh individu atau masyarakat.¹²

Amdal bertujuan untuk memahami dampak dari suatu kegiatan pembangunan terhadap lingkungan fisik/kimia/biologi dan lingkungan sosial budaya (termasuk sosial ekonomi) dari masyarakat yang dikaji secara *interdisipliner*. Dengan mempelajari dan memanfaatkan hasil dari studi Amdal, maka diharapkan pembangunan akan dapat dilaksanakan dengan tetap memelihara keserasian hubungan timbal balik antara manusia dengan sumber daya alam dan lingkungan hidupnya sesuai dengan prinsip pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) yang ramah lingkungan. Karena itu, studi Amdal harus dilaksanakan dengan tujuan untuk dimanfaatkan dalam proses pengambilan keputusan (baca: perizinan) dan perencanaan dari suatu usaha dan/atau kegiatan pembangunan.¹³

¹¹ Takdir Rahmadi, 2012, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta RajaGrafindo Persada, Hlm. 86.

¹² M. Daud Silalahi, 2001, *Peraturan Hukum mengenai Korban Bencana Alam Akibat Banjir, Tanah Longsor dan Letusan Gunung Berapi*, Yogyakarta: Makalah, Seminar Nasional Pengaturan Hukum mengenai Korban Bencana Alam, Kerjasama FH-UUI dan Jica Jepang, Hlm. 1.

¹³ Abdurrahman, 1986, *Pengantar Hukum Lingkungan*, Bandung: Alumni, Hlm. 85-86.

Sebagai salah satu instrumen kebijaksanaan lingkungan, Amdal menurut Siti Sundari Rangkuti, merupakan proses yang meliputi penyusunan berturut-turut dokumen-dokumen kerangka acuan, analisis dampak lingkungan dan rencana pemantauan lingkungan. Proses ini dalam bahasa Inggris disebut “*Environmental Impact Assessment*” atau “*Environmental Impact Analysis*” atau dalam bahasa Belanda disebut “*Milieu-effectrapportage*”.¹⁴ Oleh karena kegiatan pembangunan seperti pengembangan kawasan industri, perumahan, perkantoran, dan lain-lain, baik di daerah hulu maupun hilir dapat menimbulkan dampak yang serius bagi lingkungan, misalnya berupa banjir dan tanah longsor, maka sejak dini perlu dipersiapkan langkah untuk *mencegah* atau *mengurangi* sedapat mungkin terjadinya dampak negatif melalui prosedur perizinan lingkungan.

Amdal merupakan bagian dari proses perencanaan kegiatan yang menjadi pangkal tolak pengaturan dalam prosedur perijinan lingkungan. Dengan demikian, Amdal juga bertujuan menjaga agar kondisi lingkungan tetap berada pada suatu derajat mutu tertentu demi menjamin kesinambungan pembangunan (*Sustainable Development*). Meskipun tak dapat disangkal bahwa secara normatif peranan Amdal sangatlah penting dan menentukan dalam upaya pelestarian lingkungan, namun dalam tataran praksis semuanya bergantung pada kemauan dan kemampuan instansi yang berwenang dalam memberikan keputusan mengenai Amdal sesuai dengan ukuran-ukuran dan syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan mengenai Amdal. Kecerobohan atau penyalahgunaan wewenang dalam memberikan keputusan mengenai Amdal tentunya sangat berbahaya bagi kelestarian dan keseimbangan lingkungan, yang pada akhirnya disadari atau tidak dapat menimbulkan *bencana lingkungan* sebagai akibat dari kegiatan manusia yang salah dalam mengelola lingkungan.

Meskipun tak dapat disangkal bahwa Amdal memiliki fungsi dan peran penting sebagai salah upaya pencegahan terhadap bencana lingkungan yang dipicu oleh kelalaian manusia, namun Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang pernah mengusulkan untuk meniadakan Amdal demi menyederhanakan administrasi investasi, karena dianggap menghambat investasi dan penciptaan lapangan kerja. Menurut pengamatan Yonvitner, Kepala Pusat Studi Bencana-LPPM Institut Pertanian Bogor, usulan itu merupakan bentuk gagal paham dari konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Administrasi investasi memang perlu disederhanakan, tetapi meniadakan peran Amdal tidak hanya berdampak pada perubahan administrasi proyek (rencana usaha), tetapi lebih jauh

¹⁴ Siti Sundari Rangkuti, 1996, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Surabaya: Airlangga University Press, Hlm. 110.

berdampak pada perubahan tata kelola lingkungan. Peran Amdal sebagai instrumen penghubung antara investasi, masyarakat, dan lingkungan, haruslah tetap dipertahankan dan diperkuat pada proses penyusunannya melalui kegiatan konsultasi publik di sekitar tapak proyek. Tujuannya, agar masyarakat paham akan ada kegiatan di sekitar daerah mereka yang berpotensi menimbulkan risiko dan bencana lingkungan, apabila terjadi kegagalan berupa prediksi lokasi ataupun teknologi yang digunakan.¹⁵ Terkait dengan kedua pandangan tersebut, menarik untuk dikaji hubungan antara Amdal, izin lingkungan, dan izin usaha.

Kaitan antara Amdal, Izin Lingkungan, dan Izin Usaha

Amdal adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan (Pasal 1 angka 11 UUPPLH). Izin lingkungan, menurut Pasal 1 angka 35 UUPPLH, adalah “izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.”¹⁶ Sedang, izin usaha atau Perizinan Berusaha menurut Pasal 1 angka 4 UU Cipta Kerja adalah “legalitas yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan kegiatan usaha dan/atau kegiatannya”.

Berdasarkan ketentuan ini, izin lingkungan (Amdal atau UKL-UPL) dimaksudkan sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Amdal (termasuk UKL-UPL) yang merupakan izin lingkungan merupakan instrumen hukum administrasi yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Izin lingkungan dapat diajukan melalui penilaian Amdal atau pemeriksaan UKL-UPL sesuai Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2012 tentang Kegiatan Wajib Amdal.

Sejak berlakunya UUPPLH, Amdal tidak lagi menjadi prasyarat untuk memperoleh izin usaha, tetapi sebagai prasyarat untuk memperoleh izin lingkungan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 37 ayat (1). Bahkan pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan Amdal atau UKL-UPL dapat diancam pidana sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 111 UUPPLH.¹⁷ Sebaliknya, izin lingkungan

¹⁵ <https://nasional.sindonews.com/berita/1459004/18/amdal-dan-kebencanaan>.

¹⁶ Ketentuan lebih lanjut mengenai izin lingkungan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.

¹⁷ Pasal 111 ayat (1) UUPPLH menyatakan: “Pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan Amdal atau UKL-UPL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah)

merupakan prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan (Pasal 40 ayat (1) UUPPLH). Dalam hal izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan. Berdasarkan UUPPLH, izin usaha tidak lagi menjadi instrumen pengelolaan lingkungan dalam arti persyaratan-persyaratan pengelolaan lingkungan tidak dirumuskan dalam izin usaha. Persyaratan-persyaratan pengelolaan lingkungan sepenuhnya menjadi materi muatan izin lingkungan.

Izin merupakan instrumen hukum administrasi yang dapat digunakan oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk mengatur cara-cara pengusaha menjalankan usahanya. Dalam sebuah izin pejabat yang berwenang menuangkan syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan berupa perintah-perintah ataupun larangan-larangan yang wajib dipatuhi oleh perusahaan. Dengan demikian, izin merupakan pengaturan hukum tingkat individual atau norma hukum subjektif karena sudah dikaitkan dengan subjek hukum tertentu. Perizinan memiliki fungsi preventif dalam arti instrumen untuk pencegahan terjadinya masalah-masalah akibat kegiatan usaha. Dalam konteks hukum lingkungan, perizinan berada dalam wilayah hukum lingkungan administrasi.¹⁸

Dalam sistem hukum Indonesia sebelum berlakunya UUPPLH terdapat berbagai jenis izin yang dapat dikategorikan sebagai perizinan di bidang pengelolaan lingkungan atas dasar kriteria bahwa izin-izin tersebut dimaksudkan atau berfungsi untuk pencegahan pencemaran atau gangguan lingkungan, pencegahan pengrusakan lingkungan akibat pengambilan sumber daya alam dan penataan ruang. Penataan ruang merupakan bagian dari pengelolaan lingkungan. Izin-izin tersebut adalah Izin Hinder Ordonansi, Izin Usaha, Izin Pembuangan Air Limbah dan Izin Dumping dan Izin Pengoperasian Instalasi Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3), Izin Lokasi, Izin Mendirikan Bangunan. Izin-izin ini diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berbeda.

Berlakunya beberapa izin terhadap sebuah kegiatan usaha dapat menjadi celah yang menghambat penegakan hukum lingkungan. Hal ini sering dijadikan dasar untuk mempertentangkan antara pertumbuhan ekonomi dan pengelolaan lingkungan hidup, padahal sesuai dengan konsep pembangunan berkelanjutan aspek pertumbuhan ekonomi dan perlindungan lingkungan hidup harus diintegrasikan. Atas dasar ini pula telah lama muncul wacana diantara kalangan sarjana hukum lingkungan Indonesia menyuarakan pentingnya pembaruan perizinan di bidang lingkungan dengan mengintegrasikan beberapa izin yang

¹⁸ Takdir Rahmadi, *Op. cit.*, Hlm. 99.

terkait dengan pengelolaan lingkungan menjadi izin lingkungan terpadu (*integrated environmental licence system*).

Konsep izin lingkungan terpadu dapat dilihat dari dua aspek. *Pertama*, terkait dengan pemberian kewenangan penerbitan izin kepada satu institusi saja sehingga tidak lagi terbagi atas dua atau lebih institusi seperti keadaan sekarang. *Kedua*, terkait dengan jenis kegiatan usaha apa saja izin lingkungan itu diberlakukan, apakah diberlakukan atas kegiatan-kegiatan usaha yang dapat menimbulkan pencemaran lingkungan hidup saja (*brown issues*) atau juga terhadap kegiatan-kegiatan usaha yang dapat menimbulkan kerusakan lingkungan hidup (*green issues*). Dari perspektif penegakan hukum administrasi, penyatuan kewenangan pemberian izin lingkungan kepada satu institusi saja akan berpengaruh positif karena akan lebih menjamin konsistensi dalam penegakan hukum guna mewujudkan pembangunan berkelanjutan atau kegiatan usaha yang berwawasan lingkungan. Selain itu, penyatuan kewenangan itu juga membuat biaya pengurusan izin akan lebih murah. Akan tetapi, gagasan penyatuan atau pengintegrasian kewenangan hanya kepada satu institusi saja tidak terwujud, terhambat oleh ketentuan Pasal 36 ayat (4) UUPPLH yang mengatakan: “izin lingkungan diterbitkan oleh Menteri Lingkungan Hidup, Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.”

Tidak dapat diintegrasikannya kewenangan pemberi izin lingkungan kepada hanya satu institusi disebabkan oleh setidaknya tiga faktor. *Pertama*, pola pembagian kewenangan administrasi pemerintahan yang begitu kompleks antara tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota sejak berlakunya otonomi daerah. *Kedua*, penyatuan kewenangan akan memperoleh penolakan atau tantangan dari berbagai tingkatan pemerintah, baik pusat, terutama institusi sektoral maupun provinsi dan kabupaten/kota, apalagi jika kewenangan itu diberikan kepada Kementerian Lingkungan Hidup, karena dapat dipandang sebagai kebijakan berlawanan dengan kebijakan otonomi daerah pascareformasi. *Ketiga*, penyatuan kewenangan ke dalam satu institusi akan mengharuskan perubahan sejumlah besar legislasi atau undang-undang yang akan melalui pertarungan dan proses politik yang makan waktu dan menguras sumber daya. Oleh sebab itu, secara politis dan hukum pilihan yang realistis adalah tetap mempertahankan skema kewenangan pemberian izin pada berbagai tingkat sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Izin lingkungan diberlakukan untuk kategori kegiatan yang dapat menimbulkan pencemaran lingkungan maupun perusakan lingkungan hidup. Hal ini dapat dilihat dari pengertian izin lingkungan, yaitu: “izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan

pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan” (Pasal 1 angka 35 UUPPLH). Berdasarkan rumusan Pasal 1 angka 35 UUPPLH dapat dipahami dua hal. *Pertama*, izin lingkungan diberlakukan atas kegiatan usaha yang wajib Amdal dan UKL-UPL. Karena Amdal maupun UKL-UPL diberlakukan atas kegiatan-kegiatan yang membuang limbah maupun kegiatan-kegiatan usaha yang mengambil sumber daya alam. Dengan demikian, berarti izin lingkungan diberlakukan atas kegiatan yang dapat menimbulkan pencemaran lingkungan maupun kerusakan lingkungan hidup.

Substansi atau muatan materi izin lingkungan dapat dipahami dari ketentuan Pasal 36 ayat (3) UUPPLH, yaitu: “izin lingkungan wajib mencantumkan persyaratan yang dimuat dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup dan UKL-UPL.” Kelayakan lingkungan hidup ditetapkan oleh pejabat yang berwenang mengeluarkan izin berdasarkan hasil penilaian Komisi Penilai Amdal.¹⁹ Dengan demikian, izin lingkungan adalah izin yang di dalamnya memuat persyaratan-persyaratan yang harus dipatuhi oleh kegiatan usaha yang diikat oleh izin itu. *Kedua*, izin lingkungan merupakan prasyarat untuk memperoleh izin usaha sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 butir 35 dan Pasal 40 ayat (1) UUPPLH. Konsekuensi dari ketentuan dua pasal tersebut, bahwa izin lingkungan merupakan prasyarat untuk memperoleh izin usaha, artinya jika izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan.²⁰

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) mengubah sejumlah ketentuan dalam UUPPLH, salah satunya mengenai definisi atau konsep Amdal. Amdal menurut Pasal 1 angka 11 UUPPLH merupakan “kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan”. Definisi tersebut sedikit berubah dalam UU Cipta Kerja, sehingga Pasal 1 angka 11 menjadi: “kajian mengenai dampak penting pada lingkungan hidup dari suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan, untuk digunakan sebagai prasyarat pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan serta termuat dalam perizinan berusaha atas persetujuan pemerintah pusat atau pemerintah daerah”.

Berdasarkan ketentuan UUCK, Amdal diperlukan sebagai prasyarat pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan termuat dalam perizinan usaha atas persetujuan pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Hal ini berarti UUCK mengintegrasikan kembali izin lingkungan (dalam hal ini Amdal) ke dalam perizinan usaha

¹⁹ UUPPLH, Pasal 31.

²⁰ UUPPLH, Pasal 40 ayat (2).

dalam rangka untuk meringkas sistem perizinan dan memperkuat penegakan hukum. Dengan kembali diintegrasikannya izin lingkungan ke dalam perizinan usaha, maka semula menurut UUPPLH terdapat 4 tahap, yaitu: proses dokumentasi lingkungan (Amdal atau UKL-UPL), persetujuan lingkungan, izin lingkungan dan izin usaha, menurut UUCK menjadi 3 tahap, yaitu proses dokumen lingkungan (Amdal atau UKL-UPL), persetujuan lingkungan, dan perizinan usaha.

Penyatuan atau integrasi izin lingkungan dan izin usaha diharapkan dapat meringankan pelaku usaha karena tidak perlu mengurus banyak perizinan yang sangat kompleks dan menyulitkan. Hal ini merupakan spirit dari “Omnibus Law” untuk menyederhanakan regulasi perizinan menjadi lebih sederhana. Dengan diintegrasikannya izin lingkungan ke dalam perizinan usaha diharapkan juga bisa memperkuat penegakan hukum, karena apabila ada pelanggaran izin lingkungan maka izin usahanya bisa dicabut atau dibatalkan. Sebaliknya, dalam konstruksi izin lingkungan terpisah dengan perizinan usaha, apabila ada pelanggaran izin lingkungan kemudian dikenakan sanksi administratif berupa pembekuan atau pencabutan izin, maka selama izin usahanya tidak dicabut maka kegiatan usahanya dapat tetap berjalan. Jadi, dalam sistem perizinan terpisah, pencabutan izin lingkungan tak secara otomatis izin usahanya ikut batal, sistem ini tentu menghambat penegakan hukum lingkungan dan akibatnya merugikan masyarakat dan lingkungan hidupnya yang terkena dampak dari pelanggaran izin lingkungan.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan masalah tersebut di atas, hasil penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

3. Indonesia sebagai negara yang rentan terhadap bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor non alam (seperti Pandemi Covid-19), maupun faktor manusia, Amdal tidak semata-mata didesain sebagai prasyarat dalam menjalankan suatu usaha (bisnis), tetapi lebih dari itu Amdal diperlukan untuk mencegah terjadinya bencana lingkungan yang disebabkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan (proyek), serta menyelamatkan masyarakat, sumber daya alam dan lingkungan hidup.
4. Dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Amdal sebagai salah satu bentuk izin lingkungan merupakan syarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan hidup. Dengan diintegrasikannya kembali izin lingkungan dan perizinan usaha dalam UU Cipta Kerja, maka di samping menguntungkan pelaku usaha karena meringkas pengurusan

perizinan usaha, namun hal itu menimbulkan implikasi hukum bagi pelaku usaha apabila izin lingkungannya (dalam hal ini Amdal) dibatalkan terkena sanksi administratif karena pelanggaran lingkungan, maka secara otomatis izin usahanya juga ikut batal, artinya tidak bisa digunakan untuk melakukan kegiatan usaha.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdurrahman, 1986, *Pengantar Hukum Lingkungan*, Bandung: Alumnus.
- A. Sonny Keraf, 2005, *Etika Lingkungan*, Jakarta: Kompas-Gramedia.
- Arief Hidayat dan FX Adji Samekto, 2005, *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah*, Semarang: BP Undip.
- Akhmad Fauzi, 2005, *Kebijakan Perikanan dan Kelautan*, Jakarta: Gramedia.
- Daman Huri dkk., 2008, *Demokrasi dan Kemiskinan*, Malang: Averroes Press.
- H.T. Ahmad Dadek, dkk., 2020, *Politik Hukum Bencana Indonesia: Mekanisme Status Darurat Bencana dan Hukum Covid-19*, Banda Aceh: Syiah Kuala University Press.
- Nicholas Low dan Brenda Gleeson, 2009, *Politik Hijau: Kritik terhadap Politik Konvensional Menuju Politik Berwawasan Lingkungan dan Keadilan*, Bandung: Nusa Media.
- Siti Sundari Rangkuti, 1996, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Cet. I, Surabaya: Airlangga University Press.
- Sulaiman, 2017, *Rekonstruksi Hukum Kebencanaan Berbasis Kearifan Lokal di Indonesia*, Calpulis, Yogyakarta: ____.
- Takdir Rahmadi, 2012, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup.
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.

Jurnal

- M. Daud Silalahi, 2001, *Peraturan Hukum mengenai Korban Bencana Alam Akibat Banjir, Tanah Longsor dan Letusan Gunung Berapi*, Yogyakarta: Makalah, Seminar Nasional Pengaturan Hukum mengenai Korban Bencana Alam, Kerjasama FH-UII dan Jica Jepang, Vol. ____ . No. ____.
- Munadjat Danusaputro, 1981, *Dasar Hukum Pengaturan Kebijakan dalam Pelaksanaan Analisa Dampak Lingkungan*, Bandung: Makalah, Lokakarya Analisis Dampak Lingkungan dalam Pembangunan Nasional, Vol. ____ . No. ____.

Internet

[https://nasional.sindonews.com/berita/1459004/18/amdal-dan-kebencanaan.](https://nasional.sindonews.com/berita/1459004/18/amdal-dan-kebencanaan)

<https://detakpos.com/pemerintahan/uu-cipta-kerja-fasilitasi-umkm-soal-amdal/>

**RUILSLAG SEBAGAI UPAYA MEMINIMALISIR BERKURANGNYA LAHAN
PERTANIAN AKIBAT PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM
DI INDONESIA**

Isdiyana Kusuma Ayu, Riswandha Imawan

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen Haryono Nomor 193, Kota Malang
E-mail: isdiyana@unisma.ac.id, riswandhaisaris@gmail.com

ABSTRAK

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum memiliki pengaruh terhadap berkurangnya lahan pertanian di Indonesia, hal itu terjadi akibat beralihnya fungsi lahan pertanian untuk digunakan sebagai objek pembangunan fisik oleh pemerintah. Lahan pertanian banyak digunakan sebagai objek utama pengadaan tanah untuk kepentingan umum, karena memiliki nilai ganti rugi yang lebih sedikit apabila dibandingkan dengan nilai ganti rugi terhadap tanah beserta bangunan. Penelitian ini dilakukan dengan metode normatif. Untuk meminimalisir berkurangnya lahan pertanian di Indonesia, maka pemerintah dapat menerapkan *ruilslag* atau tukar guling, sehingga tanah pertanian yang terkena pengadaan tanah akan diberikan lahan pengganti. Dengan demikian, pembangunan oleh pemerintah dapat terus dilakukan tanpa mengurangi jumlah lahan pertanian di Indonesia.

Kata Kunci: Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, *Ruilslag*, Lahan Pertanian.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan Negara berkembang, dimana pembangunan menjadi ciri utama dalam meningkatkan eksistensi Negara demi memudahkan aktivitas sehari-hari bagi masyarakat. Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah terutama pembangunan fisik membutuhkan lahan sebagai objek utamanya. Lahan berperan penting dalam kelangsungan sekaligus perkembangan kehidupan masyarakat. Lahan memiliki beragam manfaat yang tidak hanya berkaitan dengan sektor pertanian saja, tetapi juga menyangkut banyak sektor, seperti pembangunan wilayah, lingkungan hidup, budaya dan sektor-sektor lain.

Lahan merupakan objek vital yang jumlahnya terbatas, oleh karena itu dalam pemanfaatannya perlu dilakukan perencanaan dan analisis yang baik, agar nantinya pemanfaatan lahan tersebut dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya terhadap kehidupan masyarakat. Menurut Kelly and Becker (2000), secara umum perencanaan mencakup kegiatan-kegiatan:

- 1) Pengumpulan data;
- 2) Melakukan pendugaan kecenderungan-kecenderungan masa datang yang mungkin terjadi;
- 3) Mempertimbangkan berbagai skenario alternatif;
- 4) Analisis biaya manfaat dari kemungkinan-kemungkinan skenario yang ada;
- 5) Memilih skenario terbaik/dikehendaki; dan

6) Merencanakan pelaksanaan (*plan of implementation*).¹

Indonesia merupakan Negara dengan jumlah penduduk terbanyak urutan keempat di dunia. Berdasarkan data Worldometers, Indonesia saat ini memiliki jumlah penduduk yaitu sebanyak 269,1 juta jiwa atau 3,49% dari total populasi dunia, jumlah tersebut berada dibawah Republik Rakyat China, India, dan Amerika Serikat.² Dengan mengacu pada data tersebut maka dapat disimpulkan bahwa lahan yang dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia juga semakin banyak, selain itu seiring dengan perkembangan jumlah penduduk di Indonesia yang bertambah setiap tahunnya. Hal tersebut berakibat terhadap berkurangnya lahan kosong, termasuk di dalamnya adalah lahan pertanian.

Penyelenggaraan pembangunan, terutama pembangunan fisik yang terus menerus dilakukan menyebabkan terjadinya perubahan fungsi lahan, termasuk didalamnya adalah beralihnya fungsi lahan pertanian. Alih fungsi lahan pertanian dapat memberikan dampak berupa berkurangnya lahan pertanian, menurunnya produksi pangan nasional, mengancam keseimbangan ekosistem, sarana prasarana pertanian menjadi tidak terpakai, buruh tani kehilangan pekerjaan, harga pangan semakin mahal, dan angka urbanisasi semakin tinggi.³

Pembangunan fisik yang dilakukan oleh pemerintah seharusnya tidak menjadikan lahan pertanian semakin berkurang jumlahnya, hal itu mengingat bahwa lahan pertanian juga berperan besar dalam menciptakan pembangunan daerah. Sebagai Negara agraris Indonesia dapat melakukan pembangunan dan modernisasi terhadap lahan pertaniannya. Pembangunan dan modernisasi lahan pertanian dapat memberikan banyak sumbangsih terhadap pembangunan ekonomi, yaitu: menaikkan produksi bahan makanan, menaikkan pendapatan petani dan menyediakan pasar untuk produksi sektor industri, memperbesar jumlah kesempatan kerja, memperbesar export dan menciptakan tabungan untuk pembangunan.⁴

Permasalahan dalam bidang pertanian di Indonesia masih sering terjadi. Indonesia sebagai Negara yang memiliki jumlah petani yang begitu banyak, begitu pula dengan jumlah tanah di Indonesia yang juga begitu luas. Bahkan Tuhan juga memberikan anugerah kepada

¹ Arba, 2017, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah Prinsip-prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang dan Penataan Tanah*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, Hlm. 20.

² Dwi Hadya Jayani, 24 April 2019, Jumlah Penduduk Indonesia 269 Juta Jiwa, Terbesar Keempat di Dunia, <https://databoks.katada.co.id/datapublish/2019/04/29/jumlah-penduduk-indonesia-269-juta-jiwa-terbesar-keempat-dunia>, diakses pada tanggal 16 Desember 2019.

³ Isdiyana Kusuma Ayu dan Benny Krestian Heriawanto, Desember 2018, Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia, *Jurnal Ketahanan Pangan*, Vol. 2, No. 2, Hlm. 122-130.

⁴ Sadono Sukirno, 1976, *Beberapa Aspek dalam Persoalan Pembangunan Daerah*, Cetakan Kesatu, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Hlm. 86.

Indonesia sebagai Negara dengan kualitas tanah yang subur. Akan tetapi masih banyak terjadi permasalahan dalam pertanian di Indonesia, misalnya faktor kesejahteraan petani yang minim, dikarenakan kebijakan yang digulirkan oleh Pemerintah terkadang tidak berpihak kepada petani, termasuk dalam pengalihfungsian lahan pertanian yang dijadikan objek dalam program yang diselenggarakan pemerintah demi menunjang aktivitas masyarakat yang lebih baik. Program pembangunan tersebut juga perlu dan mutlak dilakukan oleh Pemerintah mengingat jumlah penduduk di Indonesia yang semakin bertambah, sehingga program tersebut ditujukan supaya dapat menyelesaikan permasalahan yang semakin kompleks.

Jumlah penduduk Indonesia yang terus meningkat juga merupakan salah satu faktor yang menyebabkan semakin berkurangnya lahan pertanian. Jumlah penduduk di Indonesia apabila dibandingkan dengan jumlah lahan pertanian di Indonesia setiap tahunnya adalah berbanding terbalik, dimana jumlah penduduk di Indonesia setiap tahunnya semakin meningkat sementara jumlah lahan pertanian setiap tahunnya mengalami degradasi atau penurunan. Jumlah penduduk Indonesia terus tumbuh dari 261,1 juta jiwa pada tahun 2016 menjadi 263,9 juta jiwa pada tahun 2017, kemudian pada tahun 2018 jumlah penduduk Indonesia mencapai 266,7 juta jiwa.⁵ Sementara Badan Pusat Statistik menyebutkan terjadi penurunan luas baku lahan pertanian di Indonesia menjadi 7,1 juta hektar pada tahun 2018 dibanding data sensus pada tahun 2017 seluas 7,75 juta hektar.⁶

Berdasarkan gambaran data jumlah penduduk tersebut maka dapat diuraikan juga mengenai faktor-faktor lain penyebab semakin berkurangnya lahan pertanian di Indonesia, dimana secara umum dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu faktor ekonomi, faktor sosial, faktor kondisi lahan, dan peraturan pemerintah.⁷ Bentuk-bentuk kegiatan yang dapat mempengaruhi berkurangnya lahan pertanian antara lain karena adanya pembangunan maupun alih fungsi lahan pertanian yang dilakukan oleh masyarakat atau perusahaan, serta pembangunan akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diselenggarakan oleh Pemerintah.

⁵ Dwi Hadya Jayani, 24 April 2019, *Jumlah Penduduk Indonesia 269 Juta Jiwa, Terbesar Keempat di Dunia*, <https://databoks.katada.co.id/datapublish/2019/04/29/jumlah-penduduk-indonesia-269-juta-jiwa-terbesar-keempat-dunia>, diakses pada tanggal 16 Desember 2019.

⁶ Tri Wahyudi, 2018, *BPS Sebut Luas Lahan Pertanian Kian Menurun*, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181025153705-92-341433/bps-sebut-luas-lahan-pertanian-kian-menurun>, diakses pada 16 Desember 2019

⁷ Bayu Setyoko dan Purbayu Budi Santosa, 2014, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Keputusan Petani Mengkonversi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Non Pertanian (Studi Kasus: Petani Desa Kopeng, Kecamatan Getasan, Kabupaten Semarang), *Diponegoro Journal Economics*, Vol. 3, No. 1, Hlm. 13.

Berkurangnya lahan pertanian memiliki dampak besar, terutama terhadap kondisi ekonomi Indonesia, hal ini dapat terjadi salah satunya adalah disaat kebutuhan masyarakat terkait bahan-bahan pangan misalnya beras mengalami peningkatan, namun lahan sebagai objek untuk menanam beras tersebut semakin sempit, maka negara dengan terpaksa harus melakukan impor beras untuk mencukupi kebutuhan masyarakat. Impor beras untuk Negara dengan dataran luas dan subur seperti Indonesia merupakan suatu ironi, karena seharusnya Indonesia dapat mencukupi sendiri kebutuhan pangan warga negaranya. Oleh sebab itu, sudah saatnya Indonesia dapat mengatasi masalah semakin sempitnya lahan pertanian tersebut dengan langkah-langkah konkrit tanpa harus mengorbankan suatu kepentingan tertentu. Pemerintah perlu menerapkan kebijakan strategis agar lahan pertanian tidak semakin berkurang sementara kepentingan pembangunan untuk kepentingan umum tetap terselenggara.

Dalam hal ini penulis akan membahas dan menelaah lebih spesifik terhadap penyebab berkurangnya lahan pertanian akibat adanya kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah. Sebagai upaya meminimalisir berkurangnya lahan pertanian akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut dapat dilakukan dengan menerapkan sistem *ruilslag*, atau yang sering disebut dengan sistem tukar guling atau tukar menukar. Sistem *ruilslag* yang dapat diberlakukan adalah dengan memberikan objek pengganti berupa lahan pertanian terhadap objek lahan pertanian yang terdampak pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Berdasarkan latar belakang diatas penulis akan mengkaji dan meneliti permasalahan yaitu: Bagaimana *ruilslag* sebagai upaya meminimalisir berkurangnya lahan pertanian akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia? Apa dampak *ruilslag* terhadap usaha meminimalisir berkurangnya lahan pertanian akibat adanya pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal. Sumber data dalam penelitian ini menggunakan sumber data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan (*Library Research*) yaitu dengan cara mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, karya ilmiah, kamus/ensiklopedi, internet, serta catatan-catatan kuliah yang berhubungan dengan penelitian ini.

PEMBAHASAN

***Ruilslag* sebagai Upaya Meminimalisir Berkurangnya Lahan Pertanian akibat Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Indonesia**

Kata tukar guling dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) disebut tukar lalu, yang berarti bertukar barang dengan tidak menambah uang. Dalam KUH Perdata istilah tukar guling atau yang disebut dengan *ruilslag* diatur dalam Pasal 1541 sampai dengan Pasal 1546 KUH Perdata. Sementara itu tukar menukar dalam pasal 1541 KUH Perdata adalah suatu perjanjian, dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara bertimbang balik, sebagai gantinya suatu barang lain.⁸ Sistem tukar guling tersebut dalam masyarakat Indonesia juga dikenal dengan istilah barter. Barter dilakukan oleh masyarakat menggambarkan bahwa manusia adalah makhluk sosial, dimana setiap manusia tidak dapat memenuhi kebutuhannya sendiri atas apa yang dimilikinya. Barter dapat terjadi saat manusia yang satu dengan manusia yang lain memiliki barang serta kebutuhan yang berbeda.

Ruilslag atau tukar guling yang dilakukan adalah dengan cara memberikan objek pengganti berupa lahan pertanian terhadap objek lahan pertanian yang terdampak pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sehingga *ruilslag* yang dimaksud adalah menukarkan objek milik masyarakat yang lahan pertaniannya terkena pengadaan tanah dengan objek pengganti milik negara. Objek pengganti tersebut dapat diusahakan terhadap tanah-tanah milik Negara. Dari konsep peraturan perundang-undangan terdapat dua tanah Negara, pertama adalah tanah Negara yang berasal dari tanah yang benar-benar belum ada hak atas tanah yang melekatinya, dan kedua adalah tanah Negara yang berasal dari tanah-tanah yang sebelumnya ada haknya, yang karena suatu hal atau perbuatan hukum tertentu menjadi tanah Negara.⁹

Pengadaan tanah sebagaimana yang tercantum dalam pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dalam pengertian tersebut tersemat kata menyediakan, artinya Pemerintah melakukan penyediaan tanah yang nantinya akan digunakan untuk pembangunan. Penyediaan tanah untuk pembangunan tersebut dapat dilakukan salah satunya melalui tukar menukar, namun sebagaimana diketahui sebelumnya tanah perkotaan semakin langka. Jadi, penyediaan tanah untuk suatu pembangunan lewat

⁸ R.Subekti dan R.Tjitrosudibio, 2004, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata*, Jakarta: Pradnya Paramita, Hlm. 380.

⁹ Edi Hardum, *Membedakan Tanah Negara dan Tanah Pemerintah*, www.indonesiakoran.com/news/opini/read/80615/membedakan.tanah.negara.dan.tanah.pemerintah, diakses tanggal 20 Desember 2019.

tukar menukar semakin kecil kemungkinannya.¹⁰ Tukar menukar dapat lebih mudah terealisasi apabila dilakukan terhadap wilayah non-perkotaan, terutama terhadap lahan pertanian. Wilayah perkotaan Perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan, dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.¹¹

Kegiatan pengadaan tanah dalam prosesnya berarti melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat antara pemegang atau penguasa atas tanah dengan cara memberikan ganti rugi terhadap bidang perbidang tanah. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian dalam pengadaan tanah tersebut termasuk pihak-pihak yang memberikan tanah pertaniannya dalam kegiatan pengadaan tanah terhadap pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah dalam pelaksanaannya harus terlebih dahulu dilakukan pemberitahuan kepada Masyarakat. Pemberitahuan yang dimaksud merupakan pemberitahuan rencana pembangunan. Pemberitahuan rencana pembangunan tersebut sesuai ketentuan yang tercantum dalam Pasal 11 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, bahwa pemberitahuan rencana pembangunan memuat informasi mengenai:

- a. Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- b. Letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan;
- c. Tahapan rencana pengadaan tanah;
- d. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
- e. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan; dan
- f. Informasi lainnya yang dianggap perlu.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum mengatur ketentuan mengenai tanah pengganti yang merupakan salah satu dari bentuk ganti rugi dalam pengadaan tanah. Ketentuan tersebut tercantum dalam Pasal 36, bahwa pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

¹⁰ Oloan Sitorus, 1996, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Suatu Tinjauan Hukum*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Nasional, Hlm. 23.

¹¹ Pasal 1 angka 25 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Selain dalam UU Pengadaan tanah, Ketentuan pasal 44 ayat (3) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan juga menyebutkan bahwa:

“Peralihfungsian lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat:

- a. Dilakukan kajian kelayakan strategis
- b. Disusun rencana alih fungsi lahan
- c. Dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik, dan
- d. Disediakan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan.”

Pasal 44 ayat (3) huruf d yang menyebutkan syarat peralihfungsian lahan pertanian adalah dengan disediakan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan. Ketentuan tersebut juga menjadi landasan yuridis dalam penerapan tukar guling terhadap lahan pertanian yang akan dialihfungsikan, termasuk akibat adanya pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Lahan pengganti tersebut dapat diberikan oleh pemerintah sebagai upaya meminimalisir berkurangnya lahan pertanian di Indonesia.

Ketentuan lebih lanjut mengenai lahan pengganti terhadap lahan pertanian yang dialihfungsikan disebutkan dalam Pasal 46 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 2009, bahwa dalam penyediaan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Paling sedikit tiga kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan beririgasi;
2. Paling sedikit dua kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan reklamasi rawa pasang surut dan non pasang surut (lebak); dan
3. Paling sedikit satu kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan tidak beririgasi.

Ruilslag lahan pertanian akan berakibat pada berpindahnya hak atas tanah awal terhadap tanah yang baru. Oleh karena itu, *ruilslag* atau tukar guling terhadap lahan pertanian dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat-syarat sah nya perjanjian sesuai dengan yang tercantum dalam pasal 1320 KUH Perdata. Syarat-syarat tersebut yaitu adanya kesepakatan kedua belah pihak, kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum, adanya objek, dan adanya kausa yang halal. Keempat unsur tersebut merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam tahapan tukar menukar lahan pertanian, dimana subjek dalam perjanjian tersebut adalah antara Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dengan warga yang lahan pertaniannya terkena pengadaan tanah.

Perjanjian tukar menukar bersifat konsensual yakni perikatan telah terjadi pada saat tercapainya kata sepakat antara pihak-pihak yang membuat perjanjian dengan kata lain

perjanjian itu sudah sah dan mempunyai kekuatan hukum atau akibat hukum sejak saat tercapainya kata sepakat antara pihak-pihak mengenai pokok perjanjian. Masing-masing pihak dapat menuntut hak milik berupa tanah yang menjadi objek tukar menukar untuk diserahkan. Hak milik tersebut baru berpindah setelah dilakukan penyerahan (*levering*).

Ruilslag dapat dilakukan apabila objek yang akan ditukar sama-sama memiliki nilai ekonomis. Tanah merupakan suatu objek yang dapat ditukar karena merupakan benda yang bernilai ekonomis. Tanah sendiri dalam KUH Perdata digolongkan sebagai benda tidak bergerak, ketentuan tersebut terdapat dalam pasal 506 hingga pasal 508 KUH Perdata.

Pelaksanaan *ruilslag* tidak hanya berkaitan dengan masalah perjanjian antara kedua belah pihak, yaitu antara Pemerintah dengan Masyarakat yang lahan pertaniannya terdampak pengadaan tanah. *Ruilslag* juga menyangkut masalah kesiapan pemerintah untuk menyediakan lahan yang diperuntukan untuk pertanian, hal itu dilakukan sebagai pengganti lahan pertanian milik warga. Lahan pengganti tersebut dapat diperoleh oleh Pemerintah pusat atau daerah dengan dua cara, pertama adalah dengan cara membeli tanah non pertanian untuk kemudian dijadikan lahan pertanian pengganti, atau dengan cara menjadikan tanah-tanah Negara sebagai lahan pertanian pengganti.

Dalam penyediaan lahan pertanian dengan mengalihfungsikan tanah-tanah milik Negara untuk dijadikan lahan pertanian pengganti, maka langkah-langkah yang dapat dilakukan Pemerintah dalam menyediakan lahan pengganti antara lain:

1. Mengalihfungsikan tanah-tanah milik pemerintah yang sudah tidak terpakai sebagai lahan pertanian, misalnya bekas kantor-kantor pemerintah ataupun bekas perumahan milik pemerintah yang sudah tidak terpakai. Lahan beserta bangunannya yang sudah tidak terpakai bahkan terbengkalai salah satu contohnya adalah bekas kantor kecamatan yang terletak di Desa Rapa, Kecamatan Omben, Kabupaten sampang. Meskipun dalam hal penggunaan tanah bekas kantor pemerintah perlu dikaji kembali terkait kemungkinan pelaksanaannya.
2. Mengalihfungsikan tanah-tanah milik pemerintah yang habis masa berlakunya atau tidak diperpanjang, hal ini berlaku terhadap tanah-tanah Negara yang dipergunakan oleh orang atau badan hukum. Misalnya tanah bekas Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.
3. Mengalih fungsikan tanah-tanah gambut milik pemerintah dengan cara melakukan upaya menyuburkan tanah tersebut agar bisa digunakan untuk lahan pertanian. Misalnya tanah gambut milik pemerintah di Kabupaten Nagan Raya Provinsi Aceh, tanah gambut

di Kabupaten Bangka Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, Serta tanah-tanah gambut di daerah lain di Indonesia.

Penggunaan tanah Negara untuk dilakukan tukar guling dapat dilakukan dengan memperhatikan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, meskipun tidak semua tanah Negara dapat dipindah tangankan. Dalam Pasal 45 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara disebutkan “Barang milik Negara/Daerah yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan Negara/daerah tidak dapat dipindah tangankan”. Namun meski demikian dalam Pasal 45 ayat (2) disebutkan bahwa “pemindahtanganan barang milik Negara/Daerah dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah setelah mendapatkan persetujuan DPR/DPRD”. Dengan mengacu pada ketentuan Pasal 45 ayat (2) tersebut maka dalam pemindahtanganan barang milik Negara/Daerah, termasuk dalam hal dipertukarkan maka prosesnya harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari DPR/DPRD.

Persetujuan DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (2) dilakukan untuk:

1. Pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan.
2. Tanah dan/atau bangunan sebagaimana dimaksud pada huruf a ayat ini tidak termasuk tanah dan/atau bangunan yang:
 - a) Sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
 - b) Harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan anggaran;
 - c) Diperuntukkan bagi pegawai negeri;
 - d) Diperuntukkan bagi kepentingan umum;
 - e) dikuasai Negara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis.
3. Pemindahtanganan barang milik Negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp 100.000.000.000 (seratus miliar rupiah).¹²

Ketentuan lebih lanjut mengenai persetujuan DPR atau DPRD terkait proses pemindahtanganan tanah sesuai ketentuan Pasal 45 ayat (2) dan Pasal 46 ayat (1) tersebut, maka dalam penentuan apakah terhadap tanah-tanah milik pemerintah yang akan dipindahtangankan tersebut memerlukan persetujuan dari DPR atau DPRD, maka ketentuan terkait kewenangan tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang

¹² Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

pembagian urusan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Dalam PP tersebut diatur terkait urusan pemerintahan yang tidak sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan.¹³ Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan tersebut dalam Pasal 2 ayat (4) terdiri dari 31 (tiga puluh satu) bidang urusan, dimana yang berkaitan dengan penelitian ini adalah urusan pemerintah mengenai penataan ruang, perencanaan pembangunan, pertanahan serta pertanian dan ketahanan pangan.

Dampak *Ruilslag* terhadap Usaha Meminimalisir Berkurangnya Lahan Pertanian akibat Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Indonesia?

Penerapan *ruilslag* dapat menimbulkan dampak positif dan juga dapat menjadi negatif, hal ini bergantung kepada apa langkah yang dilakukan oleh pemerintah dalam usaha memberikan lahan pengganti kepada masyarakat yang lahan pertaniannya terkena pengadaan tanah. Apabila pemerintah pusat/daerah dalam mengusahakan lahan pertanian pengganti menggunakan tanah-tanah yang tidak merusak keseimbangan ekosistem maka hal tersebut dapat dikatakan positif, misalnya apabila pemerintah menggunakan lahan pengganti berupa tanah bekas kantor pemerintahan, lahan gambut yang disuburkan untuk dialihfungsikan ke lahan pertanian, atau dengan menyediakan lahan pengganti dengan cara membeli lahan non pertanian milik warga.

Pemberian lahan pengganti sebagai objek tukar menukar dengan tanah awal yang terkena pengadaan tanah memiliki dampak positif dalam mempertahankan jumlah lahan pertanian di Indonesia, hal tersebut juga akan berdampak kepada terpenuhinya kebutuhan pangan masyarakat yang dihasilkan dari lahan pertanian, baik sawah maupun perkebunan. Dengan terjaganya luas lahan pertanian tersebut maka juga akan berakibat pada terjaganya kebutuhan oksigen, terjaganya cadangan air bawah tanah, terjaganya lapangan pekerjaan di bidang pertanian, terjaganya keseimbangan ekosistem, serta terjaganya penyumbang devisa bagi Negara, mengingat hasil dari pertanian yang begitu melimpah.

Tukar menukar terhadap lahan pertanian yang terdampak pengadaan tanah dapat menjadi negatif, hal itu dapat terjadi apabila Pemerintah baik pusat atau daerah didalam menyediakan lahan pengganti menggunakan tanah-tanah Negara yang termasuk dalam

¹³ Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

kawasan konservasi atau lindung. Hal ini tidak dapat dibenarkan karena mengingat pentingnya kelestarian lingkungan, dimana apabila hal tersebut dilakukan dengan membuka hutan maka dapat menyebabkan ketidakseimbangan ekosistem alam di wilayah tersebut, yaitu berkurangnya cadangan air dalam tanah, termasuk berkurangnya pasokan Oksigen (O_2) yang mana juga berakibat terhadap meningkatnya jumlah Karbondioksida (CO_2) di udara. Dampak lain terhadap pembukaan hutan kawasan lindung adalah berpengaruh kepada flora dan fauna yang ada di kawasan tersebut.

Ruilslag yang dilakukan oleh pemerintah dapat meminimalisir berkurangnya lahan pertanian di Indonesia. Pemberian lahan pertanian pengganti dalam pengadaan tanah yang menggunakan lahan pertanian dapat membuat jumlah lahan pertanian tidak semakin berkurang jumlahnya, meskipun dalam hal luas bisa saja berubah karena dapat saja luas lahan pertanian pengganti yang diberikan oleh Pemerintah tidak sama dengan luas lahan pertanian yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum. Namun setidaknya dengan adanya tukar guling tersebut maka keberadaan lahan pertanian akan lebih terjaga, sehingga dapat memberikan dampak positif terhadap banyak hal, termasuk perekonomian Negara.

KESIMPULAN

Lahan pertanian di Indonesia setiap tahunnya mengalami degradasi, salah satu penyebabnya adalah adanya Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Demi meminimalisir berkurangnya lahan pertanian tersebut, maka pemerintah dapat menerapkan *ruilslag* atau tukar guling. Tukar guling ini dilakukan dengan memberikan lahan pengganti berupa lahan pertanian terhadap lahan pertanian milik masyarakat yang terkena pengadaan tanah. Pemberian lahan pengganti tersebut dapat dilakukan berdasarkan landasan yuridis yang tercantum dalam Pasal 36 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum serta terdapat dalam ketentuan pasal 44 ayat (3) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan.

Ruilslag lahan atau tukar guling lahan pertanian menyebabkan berpindahnya hak atas tanah awal terhadap tanah yang baru. Dalam Pasal 1320 KUH Perdata menyebutkan bahwa tukar menukar adalah suatu perjanjian dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara timbal balik sebagai gantinya suatu barang lain. Oleh karena itu, *ruilslag* atau tukar guling terhadap lahan pertanian dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat-syarat sahnya perjanjian sesuai dengan yang tercantum dalam pasal 1320 KUH Perdata. yaitu adanya kesepakatan kedua belah pihak, kecakapan untuk

melakukan perbuatan hukum, adanya objek, dan adanya kausa yang halal. Dengan adanya tukar guling terhadap lahan pertanian tersebut maka diharapkan dapat meminimalisir berkurangnya lahan pertanian, sehingga lahan pertanian akan tetap terjaga demi terpenuhinya kebutuhan masyarakat terkait kebutuhan pangan.

SARAN

Ganti rugi berupa uang yang biasa dilakukan dalam pengadaan tanah tidak dapat menyelesaikan masalah berkurangnya lahan pertanian di Indonesia, lahan pertanian harus tetap dijaga keberadaannya dan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum juga harus terus dilakukan. Antara kedua hal tersebut semestinya tidak menimbulkan simbiosis komensalisme, dimana pembangunan tersebut seharusnya tidak menyebabkan terganggunya lahan pertanian yang ada, karena baik pembangunan maupun lahan pertanian memiliki peran yang begitu besar bagi kemaslahatan masyarakat luas. Untuk mengatasi masalah tersebut pemerintah diharapkan untuk lebih menggalakkan pemberian ganti rugi berupa lahan pertanian terhadap lahan pertanian yang terkena pengadaan tanah, yakni dengan menerapkan *ruilslag* atau tukar guling lahan pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Arba, 2017, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah Prinsip-prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang dan Penataan Tanah*, Jakarta Timur: Sinar Grafika.

Sadono Sukirno, 1976, *Beberapa Aspek dalam Persoalan Pembangunan Daerah*, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

R.Subekti dan R.Tjitrosudibio, 2004, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata*, Jakarta: Pradnya Paramita.

Em Zul Fajri dan Ratu Aprilia Senja, _____, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, _____: Difa Publisher.

Oloan Sitorus, 1996, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Suatu Tinjauan Hukum*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Nasional.

Peraturan Perundang-undangan

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

Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Jurnal

Isdiyana Kusuma Ayu dan Benny Krestian Heriawanto, Desember 2018, Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia, *Jurnal Ketahanan Pangan*, Vol. 2, No. 2,

Bayu Setyoko dan Purbayu Budi Santosa, 2014, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Keputusan Petani Mengkonversi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Non Pertanian (Studi Kasus: Petani Desa Kopeng, Kecamatan Getasan, Kabupaten Semarang), *Diponegoro Journal Economics*, Vol. 3, No. 1.

Internet

Dwi Hadya Jayani, 24 April 2019, *Jumlah Penduduk Indonesia 269 Juta Jiwa, Terbesar Keempat di Dunia*, <https://databoks.katada.co.id/datapublish/2019/04/29/jumlah-penduduk-indonesia-269-juta-jiwa-terbesar-keempat-dunia>, diakses pada tanggal 16 Desember 2019.

Tri Wahyudi, 2018, *BPS Sebut Luas Lahan Pertanian Kian Menurun*, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181025153705-92341433/bps-sebut-luas-lahan-pertanian-kian-menurun>, diakses pada 16 Desember 2019.

Edi Hardum, *Membedakan Tanah Negara dan Tanah Pemerintah*, www.indonesiakoran.com/news/opini/read/80615/membedakan.tanah.negara.dan.tanah.pemerintah, diakses tanggal 20 Desember 2019.

PROSIDING

1st Konferensi Nasional 2020

Hukum dan Birokrasi untuk Indonesia Tangguh



Kantor Sekretariat

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

Jl. Mayjen Haryono Nomor 193, Lowokwaru, Kota Malang

ISBN 978-623-6634-81-3



9 786236 634813