

DIMENSI HUKUM SYARIAH DALAM TATANAN POLITIK HUKUM DI INDONESIA

Oleh:

Mukhrom

Pembimbing I

Prof. Dr. H. Kamarullah, SH., M.Hum

Pembimbing II

H. Ahmad Zahari, SH., M.Hum

*abstrak*

Ilmu hukum bagian dari sejarah, bagian dari ekonomi dan sosiologi, bagian dari etika dan falsafah hidup bangsa. Sistem hukum nasional merupakan sistem yang bukan berdasarkan agama tertentu, tetapi memberi tempat kepada agama-agama yang dianut oleh rakyat untuk menjadi sumber hukum atau memberi bahan terhadap produk hukum nasional. Politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia. *Legal policy* ini terdiri dari pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. Hukum Islam merupakan seperangkat aturan berdasarkan wahyu Allah dan Sunnah Rosul tentang tingkah laku manusia mukallaf yang diakui dan diyakini mengikat untuk semua manusia yang beragama Islam. Berbagai macam permasalahan muncul dalam penerapan hukum Islam dalam undang – undang disebabkan masyarakat Indonesia yang pluralistik dan heterogen dan masih kuatnya pengaruh *Teori Receptie* yang dibawa oleh Snouk Hurgronje bahkan tidak jarang umat Islam sendiri menolaknya. Semua produk hukum di Indonesia harus memperhatikan Hak Asasi Manusia, kesetaraan gender dan anti diskriminasi, Hal kedua nilai yuridis keagamaan, terakhir ialah nilai sosiologis. Posisi syariat Islam (hukum Islam) dalam tata hukum nasional merupakan sumber hukum materiil yang dapat digabung dengan sumber hukum-hukum lainnya kecuali untuk hal-hal yang sifatnya pelayanan dalam hal-hal terkait dengan peribatan yang mahdhah seperti penyelenggaraan haji, zakat dan sebagainya. Negara tidak dapat mewajibkan berlakunya hukum agama tertentu, tetapi negara wajib melayani dan melindungi secara hukum bagi mereka yang ingin melaksanakan ajaran agamanya dengan kesadarannya sendiri.

**Kata kunci : Hukum Syariah, Politik Hukum**

*abstract*

Law is part of the history, a part of economics and sociology, part of the nation's ethics and philosophy of life. National legal system is a system that is not based on any particular religion, but give place to the religion professed by the people to be a source of law or provide the material to the product of national law. Legal Politics is or legal policy to be implemented nationally by the Government of Indonesia. Legal policy consists of the construction of the law-making core and reform of the legal materials in order to fit the needs of. Islamic law is a set of rules based on the revelations of Allah and the Sunnah of Prophet mukallaf human behavior that is recognized and is believed to bind to all the people who are Muslims. Various kinds of problems arise in the application of Islamic law in legislation of Indonesia caused a pluralistic society and the heterogeneous and the strong influence brought by the theory receptie Snouk Hurgronje not even Muslims themselves are rarely refused. All products are legal in Indonesia should pay attention to human rights, gender equality and anti discrimination, religious juridical The second value. Last is the sociological. The position of the Islamic Shari'a (Islamic law) in the national legal order is a source of substantive law that can be combined with other sources of law except for matters that are of service in matters related to the mahdhah peribatan such as organizing the hajj, zakat and so on. State can not require the enactment of the law of a particular religion, but the state must serve and protect by law for those who want to implement the teachings of his religion with his own conscience.

**Key words: sharia law, the legal political**

## Pendahuluan

Dimensi ilmu hukum hakikatnya amat luas. Diibaratkan sebuah ‘pohon’, hukum adalah sebuah pohon besar dan rindang yang terdiri akar, daun, ranting, dahan, batang dan buah. Karena begitu lebatnya hukum tersebut dapat dikaji perspektif dasarnya, sumbernya, pembedaannya, penggolongannya, dan lain sebagainya. Apabila dikaji dari perspektif penggolongannya hukum yang diklasifikasikan berdasarkan sumbernya, bentuknya, isinya, tempat berlakunya, masa berlakunya, cara mempertahankannya, sifatnya dan berdasarkan wujudnya.

Dikaji dari perspektif pembagian hukum berdasarkan isinya maka dikenal klasifikasi hukum publik dan hukum privat. Lebih lanjut, menurut ketentuan doktrin ketentuan hukum publik merupakan yang mengatur ketentuan kepentingan umum (*algemene blangen*) sedangkan ketentuan hukum privat mengatur kepentingan perorangan (*bezondere belangen*)<sup>2</sup>. Ditinjau dari aspek fungsinya maka salah ruang lingkup hukum publik adalah hukum pidana yang secara esensial dapat dibagi menjadi hukum pidana materiil (*matereel strafrecht*) dan hukum pidana formal (*formeel strafrecht*) sedangkan hukum privat dapat dibagi menjadi

menjadi hukum perdata formil dan hukum perdata materiil.

Lord Radcliffe, dalam “The Law and Its Compass” (1961) mengatakan:

*“you will not mistake my meaning or suppose that I depreciate one of the great humane studies of I say that we cannot learn law by learning law. If it is to be anything more than just a technique it is to be so much more than it self : a part of history, a part of economics and sociology, a part of ethicks and a philosophy of life.”*

Jadi ilmu hukum itu bagian dari sejarah, bagian dari ekonomi dan sosiologi, bagian dari etika dan falsafah hidup bangsa. Erman Rajagukguk berpendapat bagi Indonesia tidak mungkin diciptakan atau disusun satu ilmu hukum Indonesia yang uniform karena alasan sejarah, pluralisme masyarakat. Indonesia dan Indonesia bagian dari masyarakat global.<sup>3</sup>

Sunaryati Hartono mengemukakan Hukum itu merupakan tujuan, akan tetapi hanya merupakan jembatan, yang harus membawa kita kepada ide-ide yang dicita-citakan.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Lilik Mulyadi, Politik Hukum dalam Kebijakan Legislasi pembalikan terhadap beban Pembuktian terhadap Kesalahan dan Harta kekayaan Pelaku Tindak Pidana Korupsi, Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun XXVII No. 302 Januari 2011, IKAHI

<sup>3</sup> Erman Rajagukguk, ILMU HUKUM INDONESIA: PLURALISME, Disampaikan pada Diskusi Panel dalam rangka Dies Natalis IAIN Sunan Gunung Djati, Bandungke-37, 2 April 2005

<sup>4</sup> Sunaryati Hartono, Politik Hukum menuju Satu sistem Hukum Nasional, (Bandung : Alumni) 1991.

Negara Indonesia merupakan negara dengan penduduk mayoritas beragama Islam dan merupakan salah satu negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia, sehingga wajar kalau negara ikut campur dan memiliki berbagai kepentingan untuk mengatur hajat hidup penduduk muslim, ternyata upaya tersebut tidak mudah mengingat Indonesia merupakan negara dengan penduduk heterogen dengan berbagai macam budaya dan bekas jajahan Belanda yang turut andil dalam menghambat pengembangan Hukum Islam di Indonesia.

Syariat Islam atau hukum Islam adalah hukum dan aturan Islam yang mengatur seluruh sendi kehidupan umat manusia, baik umat Islam maupun non Islam. Selain berisi hukum dan aturan, Syariat Islam juga berisi penyelesaian masalah seluruh kehidupan ini. Maka oleh sebahagian penganut Islam, Syariat Islam merupakan panduan menyeluruh dan sempurna seluruh permasalahan hidup manusia dan kehidupan dunia ini.<sup>5</sup>

Hukum diperlukan untuk menata sebuah pemerintahan yang bersih, dan sebaliknya pemerintahan yang bersih merupakan pemerintahan yang menegakan supermasi hukum sebagai pedoman dalam menjalankan amanat dan kehendak rakyat yang berlangsung secara konstitusional. Oleh sebab hukum harus sejalan dengan kondisi sosial

budaya dan ekonomi rakyat dalam negara tersebut sehingga disinilah negara berkepentingan dalam menerapkan hukum dengan mempertimbangkan juga kaum minoritas tanpa membeda-bedakan SARA, akan tetapi negara harus memperhatikan kaum muslimin yang merupakan penduduk terbesar di Indonesia.

Hal serupa yang terjadi dan perlu dicermati adalah berkembangnya masyarakat dan dinamikanya menuntut adanya reformasi di segala bidang, terutama pada bidang pelayanan publik oleh para birokrat yang merupakan pokok dari upaya memajukan pembangunan bangsa dan negara Indonesia. Pemerintah sebagai pelaksana Undang-undang harus mampu menjalankan amanah konstitusi demi menciptakan perubahan yang positif dalam pembangunan.

### **Permasalahan**

Negara Indonesia merupakan negara dengan mayoritas penduduknya beragama Islam akan tetapi dalam menerapkan Hukum Islam tidak bisa dijalankan sepenuhnya dan banyak aral melintang yang menjadi hambatan terbentuknya Hukum Islam di Indonesia. Peran eksekutif, legislatif dan yudikatif sangat diperlukan untuk pembentukan dan menerapkan Hukum Islam di Indonesia walaupun tidak secara kaffah (menyeluruh) minimal hukum Islam diterapkan secara bertahap dengan tahapan-tahapan rasional

<sup>5</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Hukum\\_Islam](http://id.wikipedia.org/wiki/Hukum_Islam)

terhadap umat Islam di Indonesia. Undang-Undang yang mana merupakan landasan awal dan dasar dalam pembentukan dan dasar hukum Islam tidaklah mudah dalam pembentukannya di Indonesia sebagai contoh pembentukan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peadilan Agama tidaklah mudah terbentuk banyak pihak yang berusaha menggagalkan terbentuknya Undang-Undang tersebut dengan alasan dan berbagai kepentingan. Dari berbagai macam masalah diatas beberapa masalah yang akan dibahas dalam makalah ini :

1. Bagaimana dimensi politik hukum dalam pembentukan Hukum Islam?
2. Bagaimana upaya mensyari'kan Undang-Undang di Indonesia?

## Pembahasan

### Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum Islam.

Dalam perspektif etimologis, politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitik*, yang merupakan bentukan dari dua kata *rechts* dan *politiek*. Dalam bahasa Indonesia kata Recht berarti hukum, kata hukum berasal dari kata arab *hukm* (kata jamaknya *ahkam*) yang berarti putusan (*judgement, verdict, decision*), ketetapan (*provision*), perintah (*command*), pemerintah (*governant*), kekuasaan (*authority,*

*power*), hukuman (*sentence*).<sup>6</sup> Adapun dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis oleh Vander Tas, kata *politiek* mengandung arti *beleid*. Kata *beleid* sendiri dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan (*policy*). Dari penjelasan itu bisa dikatakan bahwa politik hukum secara singkat adalah kebijakan hukum, adapun kebijakan sendiri dalam kamus Besar Bahasa Indonesia berarti rangkaian, konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam melaksanakan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Dengan kata lain politik hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.<sup>7</sup>

Dalam perspektif terminologis, L.J. van Appeldoorn dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum menyebut dengan istilah politik perundang-undangan.<sup>8</sup> Pengertian yang demikian dapat dimengerti mengingat bahwa di Belanda hukum dianggap identik dengan undang-undang; hukum kebiasaan tidak tertulis diakui juga akan tetapi hanya apabila diakui oleh Undang-undang.<sup>9</sup> Politik hukum juga

<sup>6</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, Dasar-dasar Politik Hukum, (Jakarta :Raja Grafindo), 2008

<sup>7</sup> Ibid

<sup>8</sup> L.J. van Appeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum (terjemahan Supomo), (Jakarta: Pradnya Paramitha), cet. Ke-18, 1981, hlm. 390.

<sup>9</sup> A.S.S. Tambunan, Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945, (Jakarta: Puporis Publishers, 2002), hlm. 9.

dikonsepsi sebagai kebijaksanaan negara untuk menerapkan hukum.<sup>10</sup>

Padmo Wahjono mengatakan politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun dari isi hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang menjadi kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dengan demikian, politik hukum menurut padmo wahyono berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*).<sup>11</sup>

Teuku Muhammad Radhie mengkonsepsi politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayah suatu Negara dan mengenai arah kemana hukum hendak dikembangkan.<sup>12</sup> Konsepsi lain tentang politik hukum dikemukakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara yang menyatakan bahwa politik hukum sama dengan politik pembangunan hukum.<sup>13</sup> Pendapat Abdul Hakim Garuda Nusantara berikutnya diikuti oleh Moh. Mahfud MD yang menyebutkan bahwa politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia. *Legal policy* ini terdiri dari: pertama, pembangunan hukum

yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan.

Dalam literatur kitab-kitab ulama salaf, para pakar Hukum Islam tidak menggunakan istilah kata Hukum Islam, yang biasa dipergunakan adalah syariat Islam. Hukum syara, Fiqh, syariat dan Syara. Kata hukum Islam baru muncul ketika para orientalis barat mulai mengadakan penelitian terhadap ketentuan syariat istilah dengan term 'Islamic law' yang secara harfiah disebut Hukum Islam.

Para ahli masih berbeda pendapat dalam memberi arti Hukum Islam, sebagian mengartikan Hukum Islam merupakan pedoman moral, bukan hukum dalam pengertian hukum modern. Pendapat ini dikemukakan oleh Muhammad Khalid bin Mas'ud bahwa hukum Islam itu adalah "*a system of ethical or moral rules*". Hal ini sesuai dikemukakan oleh Joseph schacht bahwa tujuan Muhammad ditunjuk menjadi nabi bukan menciptakan suatu sistem hukum baru, melainkan mengajar manusia untuk bertindak, apa yang harus dilakukan, apa yang harus ditinggalkan agar selamat pada hari pembalasan dan bagaimana cara agar masuk surga. begitu juga dikemukakan oleh Asaf A.A. Fyzee bahwa Hukum Islam tidak lain common of Law yakni keseluruhan dari perintah-perintah tuhan yang meliputi seluruh tindak tanduk manusia. Jadi hukum Islam itu tidak

<sup>10</sup> David Kairsy (ed). The Politics of Law, A Progressive Critique, (New York: Pantheon Books, 1990)

<sup>11</sup> Imam Syaukani, *op cit*.

<sup>12</sup> Teuku Muhammad Radhie dalam majalah PRISMA, no. 6 tahun ke-II, Desember 1973

<sup>13</sup> A.S.S. Tambunan, *Ibid*. Lihat referensi aslinya Abdul Hakim Garuda Nusantara, Politik Hukum Indonesia, (Jakarta: YLBHI,) 1988.

dapat dikatakan hukum dalam arti Hukum modern.<sup>14</sup>

Disamping pemikiran seperti dikemukakan diatas, sebagian ahli hukum lain menyatakan hukum Islam adalah hukum dalam tatanan modern. Hal ini dapat dilihat bahwa muatan yang terdapat dalam hukum Islam mampu menyelesaikan segala persoalan dalam masyarakat yang tumbuh dan berkembang sejak ratusan tahun yang lalu. Hukum ini dapat memenuhi aspirasi masyarakat bukan hanya masa kini tetapi juga dapat dijadikan sebagai bahan acuan dalam mengganti pertumbuhan ekonomi, politik dan sosial sekarang maupun yang akan datang.

Amin Syarifudin mengemukakan, pengertian Hukum Islam. Perlu lebih dahulu kata 'hukum' dalam Bahasa Indonesia dan kemudian kata hukum itu disandarkan kepada "Islam". Pengertian "hukum" secara sederhana adalah seperangkat peraturan tentang tingkah laku yang diakui sekelompok masyarakat, disusun orang-orang yang diberi wewenang oleh masyarakat itu, berlaku dan mengikat untuk seluruh anggotanya. Bila kata hukum digabung dengan kata Islam atau syara maka hukum Islam berarti seperangkat aturan berdasarkan wahyu Allah dan Sunnah Rosul tentang tingkah laku manusia mukallaf yang

diakui dan diyakini mengikat untuk semua manusia yang beragama Islam.<sup>15</sup>

Hasbi Ash Shiddieqie mengemukakan bahwa hukum Islam memiliki tiga karakter yang merupakan ketentuan yang tidak berubah, yaitu :

1. *Takammul* yaitu sempurna, bulat dan tuntas. maksudnya bahwa Hukum Islam membentuk umat dalam segala ketentuan yang bulat, walaupun berbeda-beda bangsa dan berlainan suku tetapi mereka satu kesatuan tidak terpisahkan, utuh harmoni, dan dinamis.
2. *Wasathiyah* (harmoni) yakni Hukum Islam menempuh jalan tengah, jalan yang seimbang dan tidak memihak sebelah. Hukum Islam selalu menyelaraskan diantara kenyataan dan fakta dengan ideal dan cita-cita.
3. *Harakah* (dinamis). Yakni Hukum Islam yakni memiliki kemampuan bergerak dan berkembang, mempunyai daya hidup dan membentuk diri sesuai dengan perkembangan dan kemajuan zaman. Hukum Islam terpencah dari sumber yang luas dan dalam, yang memberikan kepada manusia sejumlah hukum positif dan dapat dipergunakan setiap tempat dan waktu.<sup>16</sup>

Indonesia merupakan negara dengan kondisi masyarakat yang pluralistik dan

<sup>14</sup> Abdul Manan, Hukum Islam Persoalan Masa Kini dan Harapan Masa Depan dalam Bingkai Pluralisme Bangsa, Jurnal Mimbar Hukum, edisi No. 72, 2010, PPHIMM.

<sup>15</sup> Ibid

<sup>16</sup> Ibid

heterogen serta menghendaki masyarakat yang seimbang, maka setiap masalah dan kebijaksanaan hukum perlu diteliti kasus demi kasus, sehingga penyamarataan bagi semua kasus hukum, apalagi bagi semua daerah hukum dan bidang hukum akan mengakibatkan ketidakadilan.

Dalam mengakomodir setiap kepentingan di seluruh wilayah Republik Indonesia dan lapisan masyarakat Indonesia yang pluralistik yang heterogen dibutuhkan Hukum Islam untuk mengakomodir penduduk Indonesia beragama Islam dengan tetap memperhatikan yang minoritas sehingga tidak terjadi suatu konflik secara horizontal antara masyarakat.

Politik hukum nasional adalah kebijakan dasar penyelenggara negara (Republik Indonesia) dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Dari pengertian tersebut ada lima agenda yang dicita-citakan dalam politik hukum nasional, yaitu (1) masalah kebijakan dasar yang meliputi konsep dan letak; (2) penyelenggara negara pembentuk kebijakan dasar tersebut; (3) materi hukum yang meliputi hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku; (4) proses pembentukan hukum; (5) tujuan politik hukum nasional.<sup>17</sup>

Dalam kosideran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dikemukakan :

- a. bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan;
- b. bahwa untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan, maka negara Republik Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum perlu memiliki peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan;

Dan juga dikemukakan dalam Pasal 53 Undang-Undang tersebut memberi amanat kepada pemerintah akan kepentingan orang-orang yang diluar garis pemerintahan yaitu :

#### Pasal 53

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau perbahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.

Tujuan penegakan hukum tidak bisa dilepas dari hidup bernegara dan bermasyarakat yang tidak bisa dilepaskan dari nilai-nilai dan falsafah hidup masyarakat itu sendiri, yakni

<sup>17</sup> Imam Syaukani, op cit

keadilan (*justice*), dengan demikian penegakan hukum yang berkeadilan dimaksudkan untuk mewujudkan kebahagiaan dan kesejahteraan lahir dan batin dalam kehidupan bersama.

Indonesia yang berdasarkan Pancasila adalah *religios nation state*, bukan negara agama (yang menganut satu agama tertentu), dan bukan negara sekuler (yang hampa agama). Indonesia adalah negara kebangsaan yang religius yang menjadikaikan agama sebagai dasar moral dan sumber hukum materiil dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan masyarakatnya. Dalam bidang hukum negara Pancasila menggariskan empat kaidah penuntun hukum nasional. Pertama, hukum-hukum di Indonesia harus menjamin integrasi atau keutuhan bangsa dan karenanya tidak boleh ada hukum yang diskriminatif berdasarkan ikatan primordial. Kedua, hukum harus diciptakan secara demokratis dan nomokratis berdasarkan hikmah kebijaksanaan. Pembuatannya harus menyerap dan melibatkan aspirasi rakyat dan dilakukukan dengan cara hukum atau prosedural dan fair. Ketiga, hukum harus mendorong terciptanya keadilan sosial. Keempat, tidak boleh ada hukum publik (mengikat komunitas yang ikatan primordialnya beragam) yang didasarkan pada ajaran agama tertentu sebab negara Hukum Pancasila mengharuskan tampilnya hukum yang menjamin toleransi hidup beragama yang

beradab.<sup>18</sup> Dalam konsepsi demikian, syariat Islam (sampai pada hukum dan fiqihnya) dapat menjadi sumber hukum bersama dengan sumber-sumber lainnya yang sudah lama hidup sebagai kesadaran hukum masyarakat Indonesia.

### **Upaya Mensyar'ikan Undang-Undang di Indonesia**

Pensyar'ian peraturan perundang-undangan sesungguhnya bukan hal baru dalam percaturan politik hukum di Indonesia. Pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945 memberi peluang untuk melakukan itu. Hanya, upaya pensyar'ian itu tidak segampang yang dibayangkan orang. banyak Perda berlabel syariah yang kurang strategis, sebenarnya belum prioritas dan bertentangan dengan sistem hukum nasional, beberapa hal yang harus diperhatikan jika ingin mensyar'ikan peraturan perundang-undangan. Bila hal ini diabaikan, bukan hanya mendapat pertentangan dari masyarakat, peraturan perundang-undangan itu juga dapat dibatalkan melalui uji materiil di Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung. Jika bertentangan dengan konstitusi dapat dilakukan *judicial review* MK dan jika bertentangan dengan Undang-Undang dapat di-*judicial review* di Mahkamah Agung.

Untuk mensyar'ikan peraturan perundang-undangan, hal pertama yang harus

---

<sup>18</sup> Moh. Mahfud MD, Politik Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional, Varia Peradilan majalah Hukum Tahun XXV no. 290 Januari 2010 (Ikahi :jakarta)

jadi perhatian ialah sistem hukum yang berlaku di negeri ini. UUD 1945 hasil amandemen, khususnya pasal-pasal mengenai hak asasi manusia, adalah tolok ukur utama. Setelah itu adalah UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Saat ini semua produk hukum di Indonesia harus memperhatikan HAM, kesetaraan gender dan anti diskriminasi, Hal kedua yang harus diperhatikan ialah nilai yuridis keagamaan. “Apakah masalah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan itu bersifat fiqhiyah yang ijthadiyah atau sudah menjadi bagian integral dari fondasi agama,. Satu hal lagi yang mesti diperhatikan ialah nilai sosiologis. “Apakah secara prioritas sudah dibutuhkan masyarakat atau belum,. Sebagai contoh Sebuah daerah membuat Perda tentang pakaian yang islami. Seluruh pegawai muslimah di daerah itu diharuskan mengenakan rok panjang. Pegawai muslimah yang mengenakan celana panjang mendapat teguran. “Aturan ini tidak pas karena para pegawai itu kebanyakan berangkat kerja naik sepeda motor. Kalau disuruh pakai rok panjang, tentu jadi repot,” . hal ini dikemukakan oleh Mukhtar Zamzami.<sup>19</sup>

Meski mensyar’ikan peraturan perundang-undangan memerlukan jalan berliku, akademisi dan praktisi syariah tidak boleh pesimis. Peluang itu tetap terbuka dengan cara-cara damai dan tidak melakukan kekerasan.

Akan tetapi upaya tersebut tidaklah mudah, masih kuatnya pengaruh *Teori Receptie* yang dibawa oleh Snouk Hurgronje memulai dengan pikiran baru tentang Hukum Islam yang mengemukakan bahwa sebenarnya yang berlaku di Indonesia adalah Hukum Adat asli dan di dalam Hukum Adat itu memang masuk sedikit-dikit pengaruh Hukum Islam. Lebih lanjut mengemukakan bahwa Hukum Islam baru mempunyai kekuatan hukum kalau sudah diterima Hukum Adat, jika Hukum Islam diberlakukan maka hukum tersebut tidak dinamakan Hukum Islam tapi Hukum adat. Paham ini memang keliru tetapi tampaknya kekeliruan itu disengaja dalam rangka sistematis melemahkan hukum Islam di Indonesia.

Pengembosan opini melalui jalur agama, budaya dan Hak Asasi Manusia (HAM) selalu mencoba memberangus keberadaan Hukum bila dijadikan Undang-Undang. Penundangan dan fitnah yang dilontarkan kepada para pemikir dan ahli hukum Islam cenderung memojokan akan kehendak berdirinya Negara Islam di Indonesia ini.

Hal ini mengemuka ketika akan disahkannya Undang-Undang Nomor 44 Tahun

---

<sup>19</sup> Mukhtar Zamzami, Jalan Berliku Mensyar’ikan Undang-Undang, Badilag.net, Senin, 24 Januari 2011 10:39

2008 tentang Pornografi Sehingga hal tersebut memicu pro kontra sebagaimana munculnya kontraversi terhadap dengan dihembuskannya Islamisasi hukum pidana Indonesia. Penolakan terhadap RUU KUHP sama gencarnya dengan penolakan UU Pornografi tersebut.

Memang tidak bisa dipungkiri bahwa ide awal dari pembentukan UU Pornografi berasal dari usulan Majelis Ulama Indonesia (MUI) khusus pada Komisi Hukum Dan Politik Wanita Islam Pusat. Dapat pula dipahami akan kekhawatiran pandangan dari golongan yang kontra terhadap Undang-Undang tersebut.

Rocky Marbun<sup>20</sup> mengemukakan Kondisi tersebut terbentuk dikarenakan adanya beberapa permasalahan yang menjadi penyebab, yaitu antara lain:

#### 1. Perubahan Nilai-Nilai Dalam Masyarakat

Mengapa dalam kurun waktu sekian puluh tahun masyarakat mengalami perubahan dalam mempertahankan norma-norma yang hidup di dalam masyarakat itu sendiri?

Menurut Dr. Soerjono Soekanto, SH, MA, beliau mengatakan perubahan-perubahan sosial yang di dalam suatu masyarakat dapat terjadi oleh karena bermacam-macam sebab. Sebab-sebab tersebut dapat berasal dari masyarakat itu sendiri (*intern*) maupun dari luar masyarakat (*ekstern*). Sebagai sebab-sebab

*intern* antara lain dapat disebutkan misalnya penambahan penduduk; penemuan-penemuan baru; pertentangan (*conflict*); atau mungkin karena terjadinya suatu revolusi. Sebab-sebab *ekstern* dapat mencakup sebab-sebab yang berasal dari lingkungan alam fisik, pengaruh kebudayaan lain, peperangan dan seterusnya. Suatu perubahan dapat terjadi dengan cepat apabila suatu masyarakat lebih sering terjadi kontak komunikasi dengan masyarakat lain, atau telah mempunyai sistem pendidikan yang maju.

Dikarenakan terdapatnya perubahan norma-norma sosial dalam masyarakat sehingga ketentuan-ketentuan yang termuat di peraturan perundang-undangan dengan mengkaitkan norma sosial sebagai indikasi adanya pelanggaran hukum sudah tidak dapat menjerat para pelaku tindak pidana pornografi.

Sehingga betapa tepatnya ungkapan oleh Syekh Muhammad Al-Ghozali, yang mengatakan bahwa “Jika kita telah sepakat bahwa TBC adalah penyakit, tentulah kita tidak akan berselisih tentang sebab-sebab penularannya. Demikian pula jika kita telah sepakat bahwa zina adalah perbuatan keji, tentulah kita tidak akan berselisih tentang pencegahan semua bentuk pamer aurat (*tabarruj*) dan propaganda ke arahnya yang akan menyebabkan terjadinya perzinaan tersebut.

#### 2. Pemahaman Yang Keliru Terhadap Hukum Islam

<sup>20</sup> Rocky Marbun, Faktor Penghambat Dalam Menerapkan Konsep Hukum Pidana Islam Dalam Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pornografi, <http://forumdunia hukum.blogspot.com/2010/11/faktor-penghambat-dalam-menerapkan.html>

Adanya pemahaman yang keliru terhadap hukum Islam sehingga sering kali umat Islam sendiri menjadi penentang akan diterapkannya konsep hukum Islam ke dalam Sistem Hukum di Indonesia.

Dalam menyampaikan maksud dan kehendak dari sistem hukum Islam tidak dapat hanya menggunakan pendekatan fiqh semata namun juga harus melalui pendekatan fiqh dakwah. Maka tidak heran bila masyarakat Indonesia yang mayoritas umat Islam pun menolak adanya konsep hukum Islam.

Wajah yang ditampilkan terhadap hukum Islam sebagai contoh dalam hukum pidana semata yang selalu berkaitan dengan rajm, cambuk dan hukuman mati. Namun tidak pernah diungkapkan secara lugas dan transparan mengenai hikmah-hikmah di balik pemidanaan tersebut.

Al Qur'an sebagai kitab petunjuk untuk seluruh manusia maka Al-Qur'an sudah pasti memuat prinsip-prinsip hukum yang sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan budaya masyarakat itu sendiri. Adanya prinsip yang dibangun oleh al-Qur'an mengindikasikan bahwa tidak semua kasuistik yang terjadi dapat diserap melalui pernyataan-pernyataan ayat.

### 3. Perbedaan Mahzab Di Dalam Islam

Permasalahan pelik yang sering kali terjadi sehingga terjadi gesekan di dalam masyarakat Islam khususnya di Indonesia, adalah selalu berkaitan dengan kepada Mahzab mana ia menundukkan dirinya dalam

menjalankan ibadah kepada Allah SWT. Sehingga perbedaan tersebut tentu pada akhirnya akan pula menimbulkan kendala yang cukup serius.

Sungguh suatu pelajaran yang berharga bagi kita semua apabila kita memperhatikan bersama dengan apa yang telah terjadi pasca-kemenangan Afghanistan terhadap penjajahan (Uni Sovyet) yang melanda negerinya selama berabad-abad.

Tarik ulur mengenai Mahzab mana yang akan diterapkan ke dalam konstitusi mereka akhirnya justru melemahkan mereka sendiri dalam bernegara, berbangsa dan bermasyarakat. Ketaatan dan ketertundukan terhadap suatu Mahzab secara tak sadar menyeret suatu kaum pada pengikaran akan ketaatan dan ketertundukan kepada Allah SWT dan Rasul-Nya.

Empat Imam Mahzab (Imam Syafi'i, Imam Maliki, Imam Hanafi dan Imam Ahmad bin Hambal) telah melarang pengikut mereka untuk bertaqlid kepada mereka, dan mereka mengecam orang yang mengambil pendapat mereka tanpa didasarkan kepada hujjah (dalil) yang nyata. Imam Syafi'i berkata: "Perumpamaan orang yang menuntut ilmu pengetahuan tanpa didasarkan kepada hujjah laksana orang yang mencari kayu bakar di malam hari, dimana dia membawa ikatan kayu bakar yang didalamnya ada ular yang berbisa yang akan mematuknya, dan dia tidak mengetahuinya."

Satu hal yang perlu juga kita pahami bersama adalah bahwa perbedaan mazhab tersebut hanya sebatas pada masalah-masalah cabang yang hukumnya sumir (*furu'iyah*) namun untuk masalah utama adalah hal yang *qath'i* (jelas).

#### 4. Penyimpangan Penafsiran Undang-Undang

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan khususnya KUHP dan UU Media Massa, selalu termuat unsur kesopanan, kesusilaan, dan norma agama.

Namun ironisnya, beberapa ahli hukum dan sosial budaya serta penegak hukum tidak mengindahkan norma agama sebagai salah satu unsur dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana kesusilaan khususnya pornografi dan pornoaksi.

Moh. Mahfud MD mengemukakan, Sistem hukum nasional adalah sistem yang bukan berdasarkan agama tertentu, tetapi memberi tempat kepada agama-agama yang dianut oleh rakyat untuk menjadi sumber hukum atau memberi bahan terhadap produk hukum nasional. Hukum agama sebagai sumber hukum materiil (sumber bahan hukum) dan bukan menjadi sumber hukum formal (dalam bentuk tertentu sebagai peraturan perundang-undangan).<sup>21</sup>

Posisi syariat Islam (hukum Islam) dalam tata hukum nasional merupakan sumber hukum materiil yang dapat digabung dengan

sumber hukum-hukum lainnya kecuali untuk hal-hal yang sifatnya pelayanan dalam hal-hal terkait dengan peribatan yang mahdhah seperti penyelenggaraan haji, zakat dan sebagainya. Negara tidak dapat mewajibkan berlakunya hukum agama tertentu, tetapi negara wajib melayani dan melindungi secara hukum bagi mereka yang ingin melaksanakan ajaran agamanya dengan kesadarannya sendiri.

Era reformasi, hukum mengalami perkembangan pesat. Berbagai peraturan perundang-undangan dibuat untuk menggantikan peraturan lama yang dipandang tidak sesuai dengan perkembangan, khususnya terkait perlindungan terhadap HAM, hak konstitusional warga negara, serta iklim demokrasi. Perkembangan tersebut mempengaruhi politik hukum Islam dalam tata hukum nasional. Beberapa perkembangan tersebut memperkuat kedudukan hukum Islam sebagai Hukum materiil. Diantaranya pemberian wewenang kepada daerah untuk membuat peraturan daerah, sejak UU No. 22 tahun 1999 yang materinya dapat bersumberkan dari hukum agama. UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang membolehkan dibuatnya Hukum Pidana Islam. Kemudian terakhir UU no 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

<sup>21</sup> Moh. Mahfud MD, Op Cit.

## Kesimpulan

Politik hukum secara etimologi adalah kebijakan hukum, adapun kebijakan sendiri dalam kamus Besar Bahasa Indonesia berarti rangkaian, konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam melaksanakan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Dengan kata lain politik hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum. Secara terminologi politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia. *Legal policy* ini terdiri dari pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan.

Hukum Islam berarti seperangkat aturan berdasarkan wahyu Allah dan Sunnah Rosul tentang tingkah laku manusia mukallaf yang diakui dan diyakini mengikat untuk semua manusia yang beragama Islam dan muatan yang terdapat dalam hukum Islam mampu menyelesaikan segala persoalan dalam masyarakat yang tumbuh dan berkembang sejak ratusan tahun yang lalu. Hukum ini dapat memenuhi aspirasi masyarakat bukan hanya masa kini tetapi juga dapat dijadikan sebagai bahan acuan dalam mengganti pertumbuhan ekonomi, politik dan sosial sekarang maupun yang akan datang.

Untuk mensyar'ikan peraturan perundang-undangan, Pertama UUD 1945 hasil amandemen, khususnya pasal-pasal mengenai hak asasi manusia, UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Saat ini semua produk hukum di Indonesia harus memperhatikan HAM, kesetaraan gender dan anti diskriminasi, Hal kedua nilai yuridis keagamaan, terakhir ialah nilai sosiologis.

Upaya tersebut tidaklah mudah, masih kuatnya pengaruh *Teori Receptie* dan beberapa faktor lain : Perubahan Nilai-Nilai Dalam Masyarakat, Pemahaman Yang Keliru Terhadap Hukum Islam, Perbedaan Mahzab di Dalam Islam dan Penyimpangan Penafsiran Undang-Undang menghambat perkembangan Hukum Islam.

Posisi syariat Islam (hukum Islam) dalam tata hukum nasional merupakan sumber hukum materiil yang dapat digabung dengan sumber hukum-hukum lainnya kecuali untuk hal-hal yang sifatnya pelayanan dalam hal-hal terkait dengan peribatan yang mahdhah seperti penyelenggaraan haji, zakat dan sebagainya. Negara tidak dapat mewajibkan berlakunya hukum agama tertentu, tetapi negara wajib melayani dan melindungi secara hukum bagi mereka yang ingin melaksanakan ajaran agamanya dengan kesadarannya sendiri.

**Daftar Pustaka**

- Appeldoorn, LJ. Van., Pengantar Ilmu Hukum (terjemahan Supomo), (Jakarta: Pradnya Paramitha), 1981.
- Hartono, Sunaryati, Prof., Dr., CFG., SH, Politik Hukum menuju Satu sistem Hukum Nasional, (Bandung : Alumni) 1991.
- Kairsy, David . The Politics of Law, A Progressive Critique, (New York: Pantheon Books,) 1990
- [http://id.wikipedia.org/wiki/Hukum\\_Islam](http://id.wikipedia.org/wiki/Hukum_Islam)
- Mahfud, Moh. MD,. Prof.,Dr., Politik Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional, Varia Peradilan majalah Hukum Tahun XXV no. 290 Januari 2010 (Ikahi : Jakarta)
- Manan, Abdul,Prof., Dr., SH. SIP., M.Hum., Hukum Islam Persoalan Masa Kini dan Harapan Masa Depan dalam Bingkai Pluralisme Bangsa, Jurnal Mimbar Hukum, edisi No. 72, 2010, PPHIMM
- Marbun, Rocky, MH., Faktor Penghambat Dalam Menerapkan Konsep Hukum Pidana Islam Dalam Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pornografi,  
<http://forumduniahukum.blogspot.com/2010/11/faktor-penghambat-dalam-menerapkan.html>.
- Radhie, Teuku Muhammad dalam majalah PRISMA, no. 6 tahun keI-II, Desember 1973.
- Rajagukguk, Erman., Ilmu Hukum Indonesia: Pluralisme, Disampaikan pada Diskusi Panel dalam rangka Dies Natalis IAIN Sunan Gunung Djati, Bandungke-37, 2 April 2005.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari, Dasar-dasar Politik Hukum, (Jakarta :Raja Grafindo), 2008.
- Tambunan, A.S.S., Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945, (Jakarta: Puporis Publishers,) 2002.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Zamzami Mukhtar, Drs. H., SH., MH., Jalan Berliku Mensyar'ikan Undang-Undang, Badilag.net, Senin, 24 Januari 2011 10:39

**ANALISIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM RANGKA PEMUNGUTAN  
RETRIBUSI DAERAH DIKAITKAN DENGAN KETENTUAN PASAL 180 ANGKA 4  
UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK DAERAH DAN  
RETRIBUSI DAERAH  
(Studi di Kabupaten Sintang)**

Oleh :  
Alexander

**Pembimbing I**  
Prof. Dr. H. Garuda Wiko, SH., M.Si

**Pembimbing II**  
Mawardi, SH., M.Hum

**abstrak**

Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kenegaraan, ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat, seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian, pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus didasarkan pada Undang-Undang. Pasal 158 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-Undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Dalam kenyataannya di Kabupaten Sintang terdapat pemungutan retribusi daerah yang dilakukan pada tahun 2011 yang tidak sesuai dengan jenis retribusi sebagaimana ditetapkan dalam UU Nomor 28 Tahun 2009.

**Kata Kunci** : Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pemungutan Retribusi Daerah

***abstract***

Article 23A of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 put the tax as one embodiment of the state, stated that the placement of the burden to the people, such as taxes and other fees that are forcing regulated by the Act. Thus, the collection of Local Taxes and Levies must be based on the Act. Article 158, paragraph (1) and paragraph (2) of Law No. 32 of 2004 which states that local taxes and levies stipulated by the Law implementation in the area shall be further regional regulation. This is in line with the provisions of Article 156 paragraph (1) of Law No. 28 Year 2009. In fact in Sintang are collecting levies in 2011 were not in accordance with the type of charges as stipulated in Law No. 28 of 2009.

**Keyword** : Local Taxes and Levies, Collection of Levies

## **Pendahuluan**

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan retribusi Daerah secara limitatif menentukan jenis retribusi daerah yang dapat diatur oleh daerah (dalam peraturan daerah), yaitu Retribusi Jasa Umum sebanyak 14 jenis retribusi (vide Pasal 110 ayat (1)), Retribusi Jasa Usaha sebanyak 11 jenis (vide Pasal 127), dan Retribusi Perizinan Tertentu sebanyak 5 jenis retribusi (vide Pasal 141).

Kemudian dalam Pasal 180 ayat (1) sampai dengan ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dinyatakan:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

1. Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah mengenai jenis Pajak provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan jenis Pajak kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) masih tetap berlaku untuk jangka waktu 2 (dua) tahun sebelum diberlakukannya Peraturan Daerah yang baru berdasarkan Undang-Undang ini;
2. Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah mengenai jenis Retribusi Jasa Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 110 ayat (1), jenis Retribusi Jasa Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127, dan jenis Retribusi Perizinan Tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 141, masih tetap berlaku untuk jangka waktu 2 (dua) tahun sebelum

diberlakukannya Peraturan Daerah yang baru berdasarkan Undang-Undang ini;

3. Peraturan Daerah Provinsi tentang Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan tetap berlaku paling lama 1 (satu) tahun sejak diberlakukannya Undang-Undang ini, sepanjang Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Pajak Air Tanah belum diberlakukan berdasarkan Undang-Undang ini;
4. Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah selain sebagaimana dimaksud pada angka 1, angka 2, dan angka 3 dinyatakan masih tetap berlaku paling lama 1 (satu) tahun sejak diberlakukannya Undang-Undang ini.

Berdasarkan ketentuan Pasal 180 ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 berarti pemungutan retribusi daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah yang tidak termasuk jenis retribusi yang ditetapkan dalam Pasal 110 ayat (1), Pasal 127, dan Pasal 141 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 hanya dapat berlaku satu tahun sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

Berdasarkan ketentuan Pasal 185 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 bahwa Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2010, dengan demikian pemungutan retribusi daerah yang tidak termasuk jenis retribusi yang ditetapkan dalam Pasal 110 ayat

(1), Pasal 127, dan Pasal 141 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 hanya boleh berlaku sampai dengan tanggal 31 Desember 2010 atau dengan kata lain bahwa pemerintah daerah sudah tidak memiliki kewenangan untuk memungut retribusi tersebut mulai tanggal 1 Januari 2011.

Dalam kenyataannya di Kabupaten Sintang sampai dengan tahun 2011 masih terdapat pemungutan retribusi yang tidak termasuk jenis retribusi yang ditetapkan dalam Pasal 110 ayat (1), Pasal 127, dan Pasal 141 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, antara lain:

1. Pungutan izin bengkel berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sintang Nomor 13 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Bengkel.
2. Pungutan izin pengusahaan air bawah tanah dan air permukaan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sintang Nomor 5 Tahun 2006 tentang Retribusi Izin Pengusahaan Air Bawah Tanah Dan Air Permukaan.
3. Pungutan Izin Usaha Perdagangan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sintang Nomor 30 Tahun 2006 tentang Retribusi Pelayanan Izin Usaha Perdagangan.
4. Pungutan dari kegiatan wajib daftar perusahaan dan informasi tanda daftar perusahaan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sintang Nomor 32 Tahun

2006 tentang Retribusi Wajib Daftar Perusahaan Dan Informasi Tanda Daftar Perusahaan.

Berdasarkan uraian di atas tergambar bahwa pemerintah daerah Kabupaten Sintang masih melakukan pungutan dalam bentuk retribusi yang tidak didasarkan pada suatu kewenangan, karena untuk melakukan pungutan dalam bentuk retribusi harus didasarkan pada undang-undang, dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 telah menentukan jenis retribusi yang dapat dipungut sebagaimana tertuang dalam Pasal 110 ayat (1), Pasal 127, dan Pasal 141.

### **Permasalahan**

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian, dirumuskan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Mengapa pemerintah Kabupaten Sintang masih melaksanakan pemungutan retribusi daerah sebelum ditetapkannya Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah?
2. Apa yang menjadi dasar kewenangan pemerintah Kabupaten Sintang dalam memungut retribusi daerah sebelum ditetapkannya peraturan daerah tentang retribusi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009?

## **Pembahasan**

Penyelenggaraan otonomi daerah akan dapat dilaksanakan dengan baik apabila didukung dengan sumber-sumber pembiayaan yang memadai. Potensi ekonomi daerah sangat menentukan dalam upaya untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah bagi penyelenggaraan rumah tangganya. Namun demikian, otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukan hanya semata diukur dari jumlah PAD yang dapat dicapai tetapi lebih dari itu yaitu sejauh mana pajak daerah dan retribusi daerah dapat berperan mengatur perekonomian masyarakat agar dapat berkembang, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Permasalahan yang dihadapi oleh daerah pada umumnya dalam kaitan penggalan sumber-sumber pajak daerah dan retribusi daerah, yang merupakan salah satu komponen dari PAD, adalah belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Untuk mengantisipasi desentralisasi dan proses otonomi daerah,

tampaknya pungutan pajak dan retribusi daerah masih belum dapat diandalkan oleh daerah sebagai sumber pembiayaan desentralisasi.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pungutan daerah yang berupa Pajak dan Retribusi diatur dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Sesuai dengan Undang-Undang tersebut, Daerah diberi kewenangan untuk memungut 7 (tujuh) jenis Pajak kabupaten/kota. Selain itu, kabupaten/kota juga masih diberi kewenangan untuk menetapkan jenis Pajak lain sepanjang memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Terkait dengan Retribusi, Undang-Undang tersebut hanya mengatur prinsip-prinsip dalam menetapkan jenis Retribusi yang dapat dipungut Daerah. Kabupaten/kota diberi kewenangan untuk menetapkan jenis Retribusi selain yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah. Selanjutnya, peraturan pemerintah menetapkan 27 (dua puluh tujuh) jenis Retribusi yang dapat dipungut oleh Daerah.

Pemerintahan daerah dilarang melakukan pungutan pajak dan retribusi di luar yang telah ditetapkan undang-undang,

namun dalam kenyataannya di Kabupaten Sintang pada tahun 2011 dan bahkan sampai dengan tahun 2012 saat penelitan ini dilakukan terdapat pungutan berupa retribusi daerah yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 masih dipungut, yaitu:

1. Pungutan izin bengkel berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sintang Nomor 13 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Bengkel.
2. Pungutan izin pengusahaan air bawah tanah dan air permukaan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sintang Nomor 5 Tahun 2006 tentang Retribusi Izin Pengusahaan Air Bawah Tanah Dan Air Permukaan.
3. Pungutan Izin Usaha Perdagangan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sintang Nomor 30 Tahun 2006 tentang Retribusi Pelayanan Izin Usaha Perdagangan.
4. Pungutan dari kegiatan wajib daftar perusahaan dan informasi tanda daftar perusahaan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sintang Nomor 32 Tahun 2006 tentang Retribusi Wajib Daftar Perusahaan Dan Informasi Tanda Daftar Perusahaan.

Keempat jenis pungutan retribusi tersebut di atas pada tahun 2011 masih dilakukan pungutan oleh masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

yang membidangnya, namun untuk tahun 2012 walaupun keempat jenis pungutan tersebut masih tercantum dalam target PAD Kabupaten Sintang, namun sampai dengan saat ini (bulan Mei 2012) yang terealisasi hanya satu jenis pungutan, yaitu pungutan izin bengkel.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa pemungutan retribusi dilakukan dengan dilandasi oleh peraturan daerah yang mengatur mengenai retribusi tersebut. Keempat peraturan daerah yang mengatur retribusi daerah seperti tersebut di atas merupakan peraturan daerah yang sudah tidak memiliki dasar hukum lagi, karena keempat peraturan daerah tersebut dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 34 Tahun 2000 yang sudah dicabut atau dinyatakan tidak berlaku setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

Keempat peraturan daerah tersebut di atas, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 hanya dapat berlaku selama satu tahun dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 180 angka 4 UU Nomor 28 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah selain sebagaimana dimaksud pada angka 1, angka 2, dan angka 3 dinyatakan masih tetap berlaku paling lama 1 (satu) tahun

sejak diberlakukannya Undang-Undang ini. Berdasarkan Pasal 185 UU Nomor 28 Tahun 2009 bahwa Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2010, dengan demikian keempat peraturan daerah seperti tersebut di atas masih dapat diberlakukan sampai dengan 31 Desember 2010 atau dengan kata lain pada tanggal 1 Januari 2011 sudah tidak mempunyai kekuatan hukum untuk diberlakukan karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

Adapun pandangan/alasan terhadap masih diberlakukannya keempat peraturan daerah Kabupaten Sintang mengenai retribusi daerah yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah dalam melakukan pungutan retribusi daerah harus berdasarkan dengan UU No. 28 Tahun 2009. Adanya SKPD di Kabupaten Sintang yang masih melakukan pungutan retribusi daerah yang tidak sesuai dengan UU No. 28 Tahun 2009 merupakan kekakaaian dari SKPD yang tidak mengikuti perkembangan perubahan peraturan perundang-undangan (hasil wawancara dengan Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Sintang).
2. Pungutan retribusi daerah yang tidak sesuai dengan UU No. 28 Tahun 2009 tetapi masih dilakukan pungutan (khususnya pada tahun 2011) dikarenakan kurangnya pemahaman SKPD yang bersangkutan (pengelola retribusi daerah yang bersangkutan). Selain itu terdapat beberapa Peraturan Menteri yang memberikan kewenangan untuk memberlakukan pungutan, seperti terkait dengan Tanda Daftar Perusahaan dan Tanda Daftar Industri (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pendapatan DPPKA Kabupaten Sintang).
3. Pada tahun 2011 masih terdapat beberapa pungutan retribusi daerah yang masih dipungut di luar yang diperkenankan oleh UU No. 28 Tahun 2009. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pemahaman SKPD yang bersangkutan. Hal ini juga terkait dengan ketentuan dalam UU No. 28 Tahun 2009 yang menentukan bahwa jenis retribusi daerah selain yang terdapat dalam UU No. 28 Tahun 2009 hanya boleh dipungut sampai dengan tanggal 31 Desember 2010 (hasil wawancara dengan Kepala Bagian Hukum dan HAM Setda Kabupaten Sintang).
4. Pungutan berupa pajak daerah dan retribusi daerah tidak boleh dilakukan jika tidak diatur dalam undang-undang. Yang menyebabkan masih diberlakukannya pungutan berupa retribusi daerah yang

tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 karena pemerintah daerah khususnya SKPD terkait tidak mengikuti perkembangan peraturan perundang-undangan (hasil wawancara dengan Inspektur pada Inspektorat Kabupaten Sintang).

5. Adanya pungutan retribusi daerah pada tahun 2011 yang masih dipungut pada hal sudah tidak diperkenankan oleh UU No. 28 Tahun 2009 karena masih dalam proses transisi di mana peraturan daerah yang mengatur mengenai perizinan tertentu belum ditetapkan, maka retribusi daerah terkait dengan perizinan masih dilakukan pemungutan, dan hasil pemungutan tersebut tetap disetorkan melalui kas daerah sebagai penerimaan PAD (hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sintang).

Berdasarkan data di atas tergambar bahwa faktor yang menyebabkan masih dilakukannya pungutan retribusi di Kabupaten Sintang yang sudah tidak diatur atau tidak diperbolehkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, karena kelalaian atau kurangnya pemahaman SKPD dalam menindaklanjuti ketentuan undang-undang, terdapat beberapa Peraturan Menteri yang memberikan kewenangan untuk memberlakukan pungutan, dan karena masih

dalam proses transisi di mana peraturan daerah yang mengatur mengenai perizinan tertentu belum ditetapkan, maka retribusi daerah terkait dengan perizinan masih dilakukan pemungutan, dan hasil pemungutan tersebut tetap disetorkan melalui kas daerah sebagai penerimaan PAD.

Berdasarkan uraian di atas, menurut penulis pada prinsipnya bahwa masih diberlakukannya pemungutan retribusi khususnya pada Tahun 2011 di Kabupaten Sintang yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 merupakan kelalaian dari SKPD yang mengelola retribusi tersebut, kurangnya ketelitian dari SKPD yang mengelola keuangan karena masih memasukan jenis penerimaan retribusi daerah yang tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dalam struktur APBD (sebagai unsur pendapatan), lemahnya pengawasan DPRD khususnya badan anggaran dalam penyusunan APBD, dan lemahnya pengawasan internal di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Sintang.

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi yaitu terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan Pusat harus

seminimal mungkin, sehingga PAD khususnya pajak dan retribusi daerah harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Peraturan Daerah sebagai sarana yuridis yang sangat penting untuk mewujudkan otonomi daerah yang berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Yang harus diperhatikan adalah bahwa kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan nasional, sehingga pembentukan peraturan daerah mengenai retribusi daerah harus selaras, harmonis dan sinkron dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam hubungannya dengan kewenangan pemerintah Kabupaten Sintang memungut retribusi daerah sebelum ditetapkannya peraturan daerah tentang retribusi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, maka dikemukakan pendapat sebagai berikut (rangkuman hasil wawancara dengan responden):

1. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sintang yang mengatur mengenai pemungutan retribusi yang bersangkutan.
2. Peraturan Menteri terkait yang kemudian dijadikan dasar dalam pembentukan peraturan daerah yang bersangkutan.
3. Pemungutan retribusi yang tidak sesuai dengan undang-undang berarti tidak didasarkan pada suatu kewenangan.
4. Karena masih dalam masa transisi antara diberlakukannya UU No. 28 Tahun 2009 dengan pembentukan Peraturan Daerah, maka untuk pemungutan retribusi tahun 2011 didasarkan pada kewenangan dalam peraturan daerah yang lama.

Berdasarkan data di atas tergambar bahwa pemungutan retribusi daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sintang khususnya pada Tahun 2011 yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tidak didasarkan pada suatu kewenangan yang sah.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, Daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat. Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kenegaraan, ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat, seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian, pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus didasarkan pada Undang-Undang.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Ketentuan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah ditegaskan dalam Pasal 158 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-Undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah. Pemerintahan daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan undang-undang. Kemudian dalam Pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa Retribusi ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Berdasarkan ketentuan ini berarti pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk memungut retribusi yang ditetapkan

dengan peraturan daerah. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 secara limitatif menentukan jenis retribusi daerah yang dapat diatur (dipungut) oleh daerah, yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu.

Berdasarkan uraian di atas, maka pemungutan retribusi daerah di Kabupaten Sintang pada Tahun 2011 yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 berarti tidak didasarkan pada kewenangan yang sah atau dinyatakan tidak berwenang, karena kewenangan pemungutan retribusi daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah didasarkan pada undang-undang sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 23A UUD 1945, yang sekarang ini berlaku adalah Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009, berarti pemungutan retribusi daerah harus sesuai dengan jenis retribusi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 yang menekankan pada pemberian kewenangan kepada daerah untuk memungut jenis retribusi daerah tersebut.

Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Dalam hirarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah menempati jenjang rendah, karena itu Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi atau dengan nada yang lebih tegas, menurut Pasal 136 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Adanya pungutan daerah berupa retribusi di Kabupaten Sintang pada Tahun 2011 yang tidak sesuai dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tidak terlepas dari pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh instansi terkait yang berwenang, sebagaimana pendapat yang mengatakan bahwa hal tersebut karena belum maksimalnya pengawasan baik yang dilakukan oleh Inspektorat maupun BPK, karena tidak cermat melihat batas waktu pemberlakuan peraturan daerah untuk menyesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 (Rangkuman hasil wawancara dengan responden). Lebih lanjut dinyatakan oleh Inspektur Kabupaten Sintang (hasil wawancara) menyatakan bahwa pengawasan internal dilaksanakan dengan melakukan audit terhadap SKPD yang diberi kewenangan melakukan pemungutan retribusi dengan memfokuskan pada prosedur, persyaratan, peruntukan, dan pertanggungjawabannya.

Dengan kondisi seperti tersebut di atas, maka harus dilakukan berbagai upaya yang tergambar sebagai berikut:

1. Menghimbau pihak eksekutif (pemerintah daerah) untuk melakukan pungutan berupa retribusi daerah yang sesuai

dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Kemudian pihak eksekutif juga harus segera mengajukan peraturan daerah mengenai retribusi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 (hasil wawancara dengan Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Sintang).

2. Pemungutan retribusi daerah di Kabupaten Sintang harus disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Apabila tahun 2011 masih dilakukan pemungutan, maka untuk tahun 2012 ini sudah tidak boleh dilakukan pemungutan retribusi daerah yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pendapatan DPPKA Kabupaten Sintang).
3. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah khususnya bagian hukum yaitu menerbitkan Surat Bupati Sintang Nomor 180/45/Hkm-2011 perihal Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, di mana salah satu point dari surat tersebut dimaksudkan untuk menegaskan agar menghentikan pelaksanaan pungutan retribusi yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dan memproses pencabutan peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah yang jenisnya

tidak terdapat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 (hasil wawancara dengan Kepala Bagian Hukum dan HAM Setda Kabupaten Sintang).

4. Memberikan rekomendasi kepada SKPD dan pemerintah daerah untuk mempedomani Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dalam melakukan pungutan berupa pajak daerah dan retribusi daerah (hasil wawancara dengan Inspektur pada Inspektorat Kabupaten Sintang).
5. Dalam mengatasi hal tersebut dilakukan berbagai upaya berupa revisi/perubahan terhadap berbagai peraturan daerah yang berkaitan dengan retribusi daerah yang disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, dan untuk tahun 2012 sambil menunggu pengesahan peraturan daerah yang baru, maka pemungutan retribusi daerah tetap mengacu pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 (hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sintang).

Dari uraian di atas terlihat bahwa pemerintah daerah Kabupaten Sintang melakukan berbagai upaya dalam rangka perbaiki terhadap ketentuan dalam pemungutan retribusi daerah. Prioritas untuk membuat landasan hukum berupa peraturan daerah mengenai retribusi daerah telah dilakukan san

sekarang tinggal menunggu pengesahannya saja dan telah disesuaikan dengan jenis retribusi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Sintang khususnya Bagian Hukum dengan menerbitkan Surat Bupati Sintang Nomor 180/45/Hkm-2011 perihal Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, merupakan hal positif dalam memberikan pengetahuan dan pemahaman kepada SKPD yang masih melaksanakan pungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, apalagi penerbitan surat tersebut juga merupakan hal konsultasi dengan pihak Direktorat Pajak Daerah dan retribusi Daerah Kementerian Keuangan, dan surat tersebut juga mengacu pada Surat Ederan Menteri Keuangan RI Nomor. S.133/MK.07/2011.

Mengingat peranan Peraturan Daerah yang sedemikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas. Khusus mengenai pajak daerah dan retribusi daerah yang jenisnya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 harus

segera disusun peraturan daerahnya agar semua pungutan berupa pajak dan retribusi daerah memiliki landasan hukum, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang dasar maupun peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam menyusun suatu perundang-undangan, agar aturan hukum itu dapat berlaku efektif dalam arti mempunyai dampak positif, menurut Soerjono Soekanto haruslah memperhatikan empat hal, satu di antaranya yaitu hukum positif tertulis yang ada harus mempunyai taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal yang selaras. Artinya, dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus memperhatikan ketentuan yang lebih tinggi dan jangan bertabrakan antar sesama peraturan yang setingkat, apalagi yang kedudukannya lebih tinggi.

Jika pendapat tersebut dihubungkan dengan pembentukan peraturan daerah tentang retribusi Daerah, maka jelaslah bahwa penyusunan atau pembentukan peraturan daerah tersebut harus memperhatikan ketentuan yang lebih tinggi dan jangan bertabrakan antar sesama peraturan yang setingkat, apalagi yang kedudukannya lebih tinggi. Peraturan yang lebih tinggi yang dimaksudkan terkait dengan pajak dan retribusi daerah adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, sehingga pembentukan peraturan daerah tentang pajak daerah atau retribusi daerah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Nomor

28 Tahun 2009 baik dari sisi kewenangan maupun jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh daerah.

Dalam pembentukan peraturan daerah mengenai retribusi daerah, harus diperhatikan atau harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang meliputi: kejelasan tujuan; kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Selain itu Materi Muatan Peraturan Daerah juga harus mengandung asas: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Untuk Retribusi, dengan peraturan pemerintah masih dibuka peluang untuk dapat menambah jenis Retribusi selain yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 sepanjang memenuhi kriteria yang juga ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Adanya peluang untuk menambah jenis Retribusi dengan peraturan pemerintah juga dimaksudkan untuk mengantisipasi penyerahan

fungsi pelayanan dan perizinan dari Pemerintah kepada Daerah yang juga diatur dengan peraturan pemerintah. Selanjutnya, untuk meningkatkan efektivitas pengawasan pungutan Daerah, mekanisme pengawasan diubah dari represif menjadi preventif.

Setiap Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi sebelum dilaksanakan harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Pemerintah. Selain itu, terhadap Daerah yang menetapkan kebijakan di bidang pajak daerah dan retribusi daerah yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan dikenakan sanksi berupa penundaan dan/atau pemotongan dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil atau restitusi..

### **Penutup**

1. Pemerintah Kabupaten Sintang masih melaksanakan pemungutan retribusi daerah khususnya pada Tahun 2011 sebelum ditetapkan Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dikarenakan kurangnya pemahaman dari Satuan Kerja Perangkat Daerah yang melaksanakan pungutan tersebut, karena Satuan Kerja Perangkat Daerah memandang bahwa retribusi daerah tersebut diperkenankan menurut berbagai peraturan di tingkat kementerian, dan karena pemungutan retribusi pada tahun 2011

masih dalam tahap transisi sambil menunggu pengesahan peraturan daerah yang baru.

2. Kewenangan Pemerintah Kabupaten Sintang khususnya Satuan Kerja Perangkat Daerah yang mengelola retribusi daerah dalam memungut retribusi daerah sebelum ditetapkan peraturan daerah tentang retribusi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah tidak berdasarkan pada ketentuan undang-undang, karena Pasal 23A UUD 1945 mengamanatkan bahwa pemungutan pajak dan retribusi harus diatur dalam undang-undang, dan undang-undang yang dimaksud saat ini adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang mengatur secara tegas kewenangan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah.

### **Daftar Pustaka**

- Abdurrahman, 1987, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta.
- Arif Nasution, M., 2000, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung.
- A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan KeputusanAN Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi*

- Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Bernard Arief Sidharta, 1999, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- , 2001, *Disiplin Hukum Tentang Hubungan Antara Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum (State Of The Akt)*, Makalah dalam Rapat Tahunan Komisi Disiplin Ilmu Hukum, Tanggal 11-13 Pebruari 2001, Jakarta.
- Chairul Huda, *Perkembangan Teknologi dan Tuntutan Reformasi Hukum*, Jurnal Magister Hukum UII, Volume 2 Nomor 1 Februari 2000.
- Dunn, William, N., 1994 *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Gadjah Mada Press, Yogyakarta.
- Edy Suasono, 2002, *Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Dalam Upaya Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Pontianak Provinsi Kalimantan Barat*, Tesis pada Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Eko Prasajo et.al, 2006, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta.
- Gunarto Suhardi, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Universitas Atmajaya, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2002.
- Indoharto, 1991, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Irfan Islamy, 1997, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Josef Riwu Kaho, 1991, *Profek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Koesworo, E., 2001, *Otonomi Daerah, Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Yayasan Pariba, Jakarta.
- Maklin, 2000, *Desentralisasi Urusan Kehutanan dan Pembangunan Masyarakat dalam Era Otonomi Daerah*, Makalah Pada Lokakarya Desentralisasi Urusan Kehutanan dan Program Kehutanan Nasional, Tanggal 19-20 September 2000, Jakarta.
- Marbun, S.F., 1997, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- , dan Moh. Mahfud MD., 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Marcus Lukman, 2007, *Hukum Tata Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, PMIH Untan Press, Pontianak.
- Mochtar Kusumaatmadja, 1986, *Pembinaan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung.
- Moh. Mahfud MD., 1998, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Muchsin dan Imam Koeswahyono, 2008, *Aspek Kebijakan Hukum*

- Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Muslimin Nasution, 1999, *Pokok-Pokok Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Kehutanan Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah Seminar Tanggal 21 September 1999.
- Philipus Mandiri Hadjon, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Prajudi Admosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah Lembaga Administasi Negara, 2008, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, LAN, Jakarta.
- Riwu Koha, 1989, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.
- Sasrudin M. Sattim, 2001, *Kebijakan Penyelenggaraan Kehutanan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Makalah Seminar dan Lokakarya, Himpunan Mahasiswa Teknologi Hasil Hutan, Fakultas Kehutanan Untan, Tanggal 5 Mei 2001.
- Soerjono Soekanto, dan Sri Mamoedji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Jakarta.
- Soejito, Irawan, 1984, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta.
- Soenyono, 2001, *Prospek Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, dalam buku *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis* oleh Andi A. Malarangeng, dkk, Cetakan Pertama, Bigraf Publishing, Yogyakarta.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Kebebasan Warga, dan Kekuasaan Negara*, Jurnal Hukum dan Keadilan, Fakultas Hukum UII Volume 1 Nomor 1 1998.
- Soleman B. Taneko, 1993, *Pokok-Pokok Studi Hukum Dalam Masyarakat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 1996, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Suko Wiyono, 2008, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia*, Faza Media, Jakarta.
- Sulasi Rongiyati, *Max Weber Tentang Aktifitas Ekonomi Dalam pembentukan Hukum*, dimuat dalam Buku *Beberapa Pendekatan Ekonomi Dalam Hukum*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.
- Syaukani, et.al., 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetkan I, Pustaka Pelajar Kerjasama dengan Puskap, Yogyakarta.
- Widjaja, HAW., 2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERATURAN DAERAH PROVINSI KALIMANTAN  
BARAT NOMOR 4 TAHUN 1986 DIHUBUNGKAN DENGAN PERATURAN  
PEMERINTAH NOMOR 58 TAHUN 2010**

**Oleh:  
Bernadeta S.R**

**Pembimbing I  
Prof. Dr. Y.C. Thambun Anyang, SH**

**Pembimbing II  
Mawardi, SH., M.Hum**

**abstrak**

Pengaturan mengenai penyidik diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, namun dalam perkembangannya sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum dalam masyarakat dan belum dapat sepenuhnya berperan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Oleh karenanya ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tersebut perlu diubah, khususnya yang mengatur mengenai penyidik terutama pejabat penyidik pegawai negeri sipil (pejabat PPNS), sehingga diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Namun demikian untuk di Kalimantan Barat Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 4 Tahun 1986 yang mengatur mengenai PPNS sebagai tindaklanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 belum dilakukan perubahan sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010.

**Kata Kunci : pejabat penyidik pegawai negeri sipil (PPNS)**

**abstract**

Setting the investigators set out in Government Regulation No. 27 Year 1983 on the Implementation of the Code of Criminal Procedure Code, but in its development is no longer relevant to the legal needs of the community and have not been able to fully take in performing their duties and responsibilities. Therefore, the provisions of the Regulation needs to be changed, especially those governing the investigation authorities investigating mainly civil servants (officials PPNS), so it issued Government Regulation No. 58 Year 2010 on Amendment to Government Regulation No. 27 Year 1983 on the Implementation of the Code of Laws Act Criminal Procedure. However, to West Kalimantan West Kalimantan Provincial Regulation No. 4 of 1986 regulating the investigators as a follow-up of Government Regulation No. 27 of 1983 has not done the changes as mandated by the Government Regulation Number 58 Year 2010.

**Keyword : civil investigation authorities**

## Pendahuluan

Penyidik khususnya Penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) mempunyai peranan penting dan merupakan ujung tombak dalam proses penegakan hukum pidana khususnya penegakan peraturan daerah. Kinerja penyidik berpengaruh besar dalam proses penanganan perkara pidana. Dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana disebutkan bahwa ada dua pejabat yang berkedudukan sebagai penyidik, yaitu pejabat polisi negara Republik Indonesia dan pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.

Perubahan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 dilakukan dengan tujuan agar dapat meningkatkan kinerja dan profesionalitas penyidik dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenangnya, yaitu salah satunya dengan meningkatkan persyaratan untuk dapat diangkat menjadi penyidik seperti pendidikan paling rendah, pangkat/golongan, dan bertugas di bidang teknis operasional penegakan hukum.

Dalam rangka pengaturan mengenai PPNS di lingkungan pemerintah Provinsi Kalimantan Barat, telah dibentuk Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1986 tentang Penyidik

Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Kalimantan Barat. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1986 dibentuk dengan mendasarkan atau berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 yang juga diadopsi dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1986 dinyatakan bahwa Penyidik adalah:

- a. Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia tertentu yang sekurang-kurangnya berpangkat Pembantu Letnan Dua Polisi;
- b. Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang sekurang-kurangnya berpangkat Pengatur Muda Tingkat I (Golongan 11/b) atau yang disamakan dengan itu (Pasal 2 ayat (1)).

Sedangkan Penyidik pembantu adalah:

- a. Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia tertentu yang sekurang-kurangnya berpangkat Sersan Dua Polisi;
- b. Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu dalam lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang sekurang-kurangnya berpangkat Pengatur Muda (Golongan 11/a) atau yang disamakan dengan itu (Pasal 3 ayat (1)).

Ketentuan ini mengalami perubahan sebagaimana tercantum dalam Pasal 3A sampai dengan Pasal 3J Peraturan Pemerintah Nomor

58 Tahun 2010 yang antara lain menyatakan memenuhi persyaratan masa kerja sebagai pegawai negeri sipil paling singkat 2 (dua) tahun; berpangkat paling rendah Penata Muda/golongan III/a; berpendidikan paling rendah sarjana hukum atau sarjana lain yang setara; bertugas di bidang teknis operasional penegakan hukum; dan lain sebagainya. Selain itu, sebelum menjalankan jabatannya, calon pejabat PPNS wajib dilantik dan mengucapkan sumpah atau menyatakan janji menurut agamanya di hadapan Menteri atau pejabat yang ditunjuk; dan pegawai negeri sipil yang telah diangkat menjadi pejabat PPNS diberi kartu tanda pengenal dikeluarkan oleh Menteri, dan kartu tanda pengenal pejabat PPNS merupakan keabsahan wewenang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Berdasarkan ketentuan di atas tergambar bahwa pengaturan mengenai PPNS dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 yang kemudian diadopsi dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1986 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Kalimantan Barat sudah banyak mengalami perubahan sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010. Seharusnya Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1986 sudah harus menyesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010. Namun dalam kenyataannya sampai dengan saat ini Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1986 masih

berlaku atau belum dicabut atau belum disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010, padahal sebagian besar substansi dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1986 sudah tidak sinkron dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010.

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam kaitannya dengan PPNS, maka Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1986 seharusnya disinkronkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010, karena selain kedudukannya lebih tinggi, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 juga merupakan aturan yang menjadi dasar dalam mengatur mengenai PPNS.

PPNS di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat sampai dengan Tahun 2011 berjumlah 117 orang yang tersebar di beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dan yang paling banyak berada di Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Hal ini didasarkan pada tugas pokok dan fungsi dari Satpol PP sangat erat kaitannya dengan tugas

dan fungsi PPNS khususnya terkait dengan penegakan perda.

Dalam Pasal 148 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan:

- (1) Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja,
- (2) Pembentukan dan susunan organisasi Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan di atas berarti bahwa Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) merupakan salah satu lembaga yang berfungsi menegakkan Peraturan Daerah (Perda) serta penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Dengan demikian tugas pokok dan fungsi Satpol PP khususnya dalam menegakan perda sama dengan tugas pokok dan fungsi PPNS dalam melakukan penyidikan terhadap pelanggaran peraturan daerah.

### **Permasalahan**

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian, dirumuskan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Mengapa Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 4 Tahun 1986 belum dilakukan perubahan meskipun

substansinya tidak sinkron dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010?

2. Bagaimana politik hukum daerah Provinsi Kalimantan Barat dalam menyikapi peraturan daerah yang tidak sinkron dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010?

### **Pembahasan**

Gubernur Kalimantan Barat Dalam Sambutannya pada Rapat Koordinasi Anggota PPNS Provinsi Kalimantan Barat tahun 2012 menyatakan bahwa permasalahan PPNS saat ini cukup banyak salah satunya belum optimal melaksanakan tugas dan tanggung jawab oleh karena berbagai faktor antara lain regulasi yang ada belum dapat dilaksanakan dengan baik, belum teralokasinya anggaran operasional, belum tersedianya sarana dan fasilitas PPNS dan masih banyak lagi permasalahan lainnya.

Menteri Dalam Negeri melalui surat nomor : 182.1/857/sj, tanggal 18 Maret 2011 tentang Pedoman Pemberdayaan PPNS di daerah telah memerintahkan gubernur dan bupati/walikota se-Indonesia agar melimpahkan tugas dan tanggungjawab pembinaan PPNS yang selama ini berada di biro/bagian hukum dilimpahkan kepada satuan polisi pamong praja dan perintah lainnya agar Satuan Polisi Pamong Praja segera membentuk sekretariat PPNS.

Perintah Menteri tersebut telah dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat (Gubernur) yaitu telah disediakan ruang penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) dan ruang kepala sekretariat PPNS berkedudukan di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Kalimantan Barat. secara bertahap akan meningkatkan sumberdaya anggota PPNS melalui diklat, dengan adanya kebijakan baru Menteri Dalam Negeri dimaksud diharapkan kedepan anggota PPNS dapat lebih mengoptimalkan peran sesuai dengan ketentuan yang berlaku. demikian juga kepada kepala SKPD tempat anggota PPNS hendaknya dari sekarang dapat memperhatikan atribut dan kesejahteraan anggota PPNS dengan berkoordinasi instansi terkait<sup>22</sup>.

Dengan berperannya PPNS, diharapkan dapat melaksanakan tugas secara cepat, tepat dan benar, sehingga segera untuk diteruskan ke proses hukum selanjutnya. Selain itu dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP, berdampak pada tata cara pengangkatan, mutasi, pemberhentian, pengambilan sumpah/janji serta penerbitan kartu tanda pengenal pejabat penyidik pegawai negeri sipil yang saat ini menjadi Kewenangan Kementerian Hukum Dan HAM, sedangkan

untuk pelaksanaan diklat PPNS diselenggarakan oleh pihak Kepolisian Republik Indonesia.

Sebagaimana diketahui bahwa pengaturan mengenai PPNS dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 yang kemudian diadopsi dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1986 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Kalimantan Barat sudah banyak mengalami perubahan sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010. Seharusnya Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1986 sudah harus menyesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010. Namun dalam kenyataannya sampai dengan saat ini Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1986 masih berlaku atau belum dicabut atau belum disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010, padahal sebagian besar substansi dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1986 sudah tidak sinkron dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010.

Dalam rangka mendukung penelitian ini penulis juga mengadakan wawancara dengan Kasubbag Peraturan Daerah Biro Hukum Setda Kalimantan Barat dan Kabid Penegakan Perundang-Undangan Daerah Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Kalimantan Barat. Menanggapi Eksistensi Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 4 Tahun

<sup>22</sup> Dikutip dari Sambutan Gubernur Kalimantan Barat Dalam Rapat Koordinasi Anggota PPNS Provinsi Kalimantan Barat tahun 2012, Pontianak, hal. 2.

1986 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Kalimantan Barat sampai dengan saat ini dinyatakan bahwa Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 4 Tahun 1986 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan regulasi yang ada pada saat ini, perkembangan hukum dalam masyarakat dan belum dapat sepenuhnya berperan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Dengan demikian Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 4 Tahun 1986 harus dilakukan perubahan dengan menyesuaikan pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010.

Dalam membentuk peraturan daerah harus berpedoman pada Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, karena Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diperluas tidak saja Undang-Undang tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pembentukan peraturan daerah dilakukan bersama antara kepala daerah dengan DPRD. Sebagai Legislatif Daerah, DPRD mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi antara lain: (a) fungsi legislasi, (b) fungsi pengawasan, dan (c) fungsi anggaran. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD dilengkapi dengan tugas, wewenang, kewajiban dan hak, yang juga diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di Daerah adalah fungsi legislasi. Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda” atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah (Perda). Pembentukan peraturan daerah merupakan bagian dari pembentukan peraturan perundang-undangan (PUU)

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, peran Sat Pol PP dan PPNS di Daerah akan semakin besar karena sejalan dengan diserahkannya beberapa kewenangan bidang pemerintahan kepada daerah. Pemberian

otonomi berarti daerah mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dan daerah berhak untuk membuat Peraturan Daerah (Perda). Dengan demikian, maka Perda merupakan salah satu instrumen bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya.

Dalam rangka penegakan Perda oleh Sat Pol PP, maka perlu memberdayakan PPNS yang berada pada Dinas/SKPD/OPD yang menangani Perda dan dapat bekerjasama dengan Sat Pol PP, dengan tujuan untuk meningkatkan sinergitas PPNS selaku penyidik pelanggaran Perda dengan Sat Pol PP selaku penegak Perda untuk bersama-sama melakukan penegakan Perda.

Upaya pembangunan hukum di Indonesia akan berjalan dengan baik apabila dibarengi dengan penegakan hukum terhadap peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Namun demikian hal tersebut tidak diikuti dengan dukungan sumber daya, karena masih terbatasnya PPNS pada Sat Pol PP maupun PPNS pada setiap Dinas/SKPD/OPD yang jumlahnya masih belum memadai. Dengan diterbitkan PP Nomor 58 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan KUHAP, maka telah terjadi perubahan kewenangan yakni penyelenggaraan Diklat oleh Kepolisian dan pembuatan KTP PPNS, sumpah dan janji serta pelantikan oleh ke Kemenkum-HAM.

Direktur Pol PP dan Linmas Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri menyatakan bahwa<sup>23</sup>:

- a. Banyaknya pelanggaran Perda yang belum ditangani, tidak tertangani maupun tidak ditangani hal ini disebabkan antara lain Atasan Langsung PPNS belum PPNS
- b. Terbatasnya PPNS yang berada disuatu daerah, baik ditingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota mengakibatkan tidak optimalnya penanganan pelanggaran Perda yang terjadi di suatu daerah.
- c. Belum memadai atau teralokasinya anggaran operasional PPNS
- d. Belum melekatnya tugas-tugas PPNS pada diri PPNS, sehingga terjadi ketidak perdulian terhadap pelanggaran Perda yang terjadi.
- e. Belum tersedianya sarana dan prasarana bagi PPNS untuk menjalankan tugasnya.
- f. Belum adanya insentif, tunjangan jabatan maupun tunjangan kinerja bagi PPNS.

Berdasarkan pendapat di atas berarti kondisi PPNS di Indonesia termasuk di

---

<sup>23</sup> Direktur Pol PP dan Linmas Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri, 2012, *Kebijakan Kementerian Dalam Negeri Dalam Pembinaan PPNS di lingkungan Pemda*, Makalah dalam Rapat Koordinasi Anggota PPNS Provinsi Kalimantan Barat tahun 2012, Pontianak, hal. 7.

Kalimantan Barat masih belum seperti yang diharapkan, sehingga dengan adanya perbaikan regulasi di bidang PPNS melalui PP Nomor 58 Tahun 2010 diharapkan dapat mengatasi berbagai masalah yang dihadapi oleh PPNS. Dengan demikian Peraturan Daerah yang mengatur PPNS yaitu Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1986 harus disesuaikan dengan PP Nomor 58 Tahun 2010.

Perda sebagai jenis PUU nasional memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis dengan diaturnya kedudukan Perda dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (6), UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah termasuk perundang-undangan tentang daerah otonomi khusus dan daerah istimewa sebagai *lex specialis* dari UU No. 32 Tahun 2004. Selain itu terkait dengan pelaksanaan wewenang dan tugas DPRD dalam membentuk Perda adalah UU No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD. Penting pula untuk diperhatikan.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk

menetapkan Perda dan peraturan daerah lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah.

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 yang telah diatur lebih lanjut dengan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan "Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi

dan tugas pembantuan”. Ketentuan Konstitusi tersebut dipertegas dalam UU No.12 Tahun 2011 yang menyatakan jenis PUU nasional bahwa perda berada dalam hierarki paling bawah.

PUU tunduk pada asas hierarki yang diartikan suatu PUU yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Sesuai asas hierarki dimaksud PUU merupakan satu kesatuan sistem yang memiliki ketergantungan, keterkaitan satu dengan yang lain. Untuk itu Perda dilarang bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi. Perda harus didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara (Pasal 2 UU No.12 Tahun 2011), UUD 1945 yang merupakan hukum dasar dalam PUU (Pasal 3 UU No.12 Tahun 2011, asas-asas pembentukan PUU sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No.12 Tahun 2011 jo Pasal 137 UU No. 32 Tahun 2004.

Dengan demikian berdasarkan asas hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi, maka Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1986 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Kalimantan Barat harus dilakukan perubahan karena sebagian besar substansinya bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010.

Kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda. Pasal 1 angka 2 UU No.12 Tahun 2011 menyatakan bahwa: “Peraturan Perundang-undangan 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 dalam Peraturan Perundang-undangan”. Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 25 huruf c bahwa “Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD” dan Pasal 42 ayat (1) huruf a bahwa “DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama”, dan Pasal 136 ayat (1) bahwa “Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”.

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 terdapat rambu-rambu yang mengarahkan pada pentingnya harmonisasi PUU untuk semua jenis PUU termasuk Perda. Pasal 5 menentukan PUU dinilai baik apabila telah memenuhi asas peraturan perundang-undangan yang baik antara lain kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, dan kejelasan rumusan; Pasal 7 tentang jenis dan

hierarki PUU; Pasal 6 tentang asas-asas PUU, Pasal 14 tentang materi muatan Perda dan Pasal 32 dan Pasal 39 tentang Prolegda.

Menurut penulis dalam rangka harmonisasi Perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 4 Tahun 1986 harus dilakukan perubahan dan disinkronkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010.

Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sering terjadi bahwa hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, atau penjamin keadilan. Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak mampu memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum. Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan.

Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum, sehingga muncul pertanyaan tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif, bagaimana pengaruh politik terhadap hukum, jenis sistem politik yang

bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum dan berkarakter seperti apa, dan lain sebagainya.

Jawaban dari pertanyaan-pertanyaan di atas sudah memasuki wilayah politik hukum. Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah, mencakup juga pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Di sini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasal maupun dalam implementasi dan penegakannya<sup>24</sup>.

Dalam kaitannya dengan pembuatan suatu produk hukum (termasuk produk hukum daerah terkait dengan PPNS) harus ada keselarasan antara *das sollen* dengan *das sein*, dalam hal ini penting artinya untuk mengembangkan produk hukum yang bersifat *humanis partisipatoris*. Hukum yang *humanis partisipatoris* adalah hukum yang memberikan tempat kepada hukum-hukum lokal dan

---

<sup>24</sup> Moh. Mahfud MD., 1998, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, hal. 1-2.

partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum. Fungsi hukum yang *humanis partisipatoris* merupakan perwujudan dari hukum yang mendasarkan pada martabat manusia dan nilai-nilai kemanusiaan melalui pemberian prakarsa dan kesempatan kepada masyarakat dalam proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Proses ini dimulai dari perencanaan hukum sampai pada pendayagunaan hukum.

Dalam menyusun suatu perundang-undangan, agar aturan hukum itu dapat berlaku efektif dalam arti mempunyai dampak positif, menurut Soerjono Soekanto haruslah memperhatikan empat hal, satu di antaranya yaitu hukum positif tertulis yang ada harus mempunyai taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal yang selaras<sup>25</sup>. Artinya, dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus memperhatikan ketentuan yang lebih tinggi dan jangan bertabrakan antar sesama peraturan yang setingkat, apalagi yang kedudukannya lebih tinggi.

Akan tetapi harus disadari bahwa undang-undang adalah suatu produk politik, yang kerenanya sangat diwarnai oleh berbagai kepentingan, khususnya kepentingan dari aktor pembuatnya, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden (untuk undang-undang)

dan antara DPRD dengan Kepala Daerah (untuk peraturan daerah), dan juga kekuatan-kekuatan lainnya yang dimiliki oleh negara/daerah atau di luar itu, seperti kekuatan-kekuatan sosial, politik, ekonomi, dan lain-lain.

Dalam hubungannya dengan penyusunan peraturan daerah untuk melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 4 Tahun 1986 yang disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010, Kasubbag Peraturan Daerah Biro Hukum Setda Kalimantan Barat dan Kabid Penegakan Perundang-Undangan Daerah Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Kalimantan Barat mengatakan bahwa berdasarkan program legislasi daerah Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2012, maka perubahan terhadap Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 4 Tahun 1986 yang disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 sudah termasuk dalam prolegda tahun 2012 ini dan merupakan usul inisiatif DPRD Provinsi Kalimantan Barat.

Dalam sistem demokrasi, fungsi legislasi atau pembentukan undang-undang merupakan legitimasi DPR, sedangkan pembentukan peraturan daerah merupakan legitimasi DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat. Melalui fungsi ini, DPR/DPRD memperjuangkan aspirasi rakyat yang kemudian diwujudkan dalam perundang-undangan. Fungsi legislasi adalah fungsi orisinal dalam doktrin negara hukum modern.

<sup>25</sup> Barda Nawawi Arief, 1994, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Semarang, C.V. Ananta, hal. 117-118.

Secara konseptual, fungsi legislasi yang seharusnya dilakukan oleh parlemen meliputi seluruh proses pembuatan undang-undang, mulai dari perencanaan, perancangan, pembahasan/perdebatan, persetujuan sampai dengan pengesahan. Namun dalam perkembangannya kemudian, lembaga legislatif, khususnya yang berada dalam sistem presidensial, tidak lagi melakukannya sendiri, tetapi “bekerja sama” dengan eksekutif. Bahkan pada beberapa proses, peran eksekutif cenderung lebih dominan, misalnya dalam hal perencanaan.

Diskripsi di atas menjelaskan betapa urgensinya perhatian terhadap pembentuk undang-undang (termasuk peraturan daerah), karena semangat hukum (*spirit of law*) yang dibangun berkaitan erat dengan visi pembentuk undang-undang. Menurut Gardiner, pembentuk undang-undang tidak lagi semata-mata berkewajiban *to adapt the law to this changed society*, melainkan juga memiliki kesempatan untuk memberikan sumbangan terhadap pembentukan perubahan masyarakat itu sendiri. Pembentuk undang-undang, dengan demikian, tidak lagi semata-mata mengikuti perubahan masyarakat, akan tetapi justru mendahului perubahan masyarakat itu sendiri<sup>26</sup>. Dalam kaitan urgensi peran lembaga legislatif dalam membuat kebijakan legislatif ini, Roeslan Saleh

menegaskan bahwa masyarakat yang adil dan makmur serta modern yang merupakan tujuan pembangunan bangsa, justru merupakan kreasi tidak langsung dari pembentuk undang-undang<sup>27</sup>.

Dengan terminologi berbeda, Bagir Manan<sup>28</sup> mengatakan, sebagai produk khususnya kaedah-hukum tidak lain dari kehendak pembuat atau yang melahirkannya. Pada saat hukum merupakan atau menjadi salah satu fungsi dari kekuasaan, dan ini yang makin dominan, maka hukum tidak lain dari perwujudan kehendak atau keinginan dari kekuatan-kekuatan yang menentukan atau dominan pada saat atau waktu tertentu. Kekuatan-kekuatan seperti itulah yang biasanya memiliki dan menjalankan kekuasaan. Kekuasaan di sini, baik dalam arti kesatuan kekuatan sebagai kekuatan sosial, politik, ekonomi, dan lain-lain yang dapat mempengaruhi pembentukan hukum, maupun kekuasaan perorangan, seperti hakim yang melahirkan hukum melalui putusan atau yurisprudensi. Oleh karena itu, dari itu corak, bentuk, dan peran hukum, akan ditentukan oleh kehendak atau keinginan pencipta atau pembuatnya. Jadi tingkat keberdayaan hukum sebagai produk akan ditentukan oleh sifat dan corak kekuatan-kekuatan dominan yang bukan

<sup>26</sup> Natangsa Surbakti, 1998, *Demokratisasi Hukum Era Reformasi*, Jurnal Akademika Universitas Muhammadiyah Surakarta, No. 02/Th.XVI/1998. ISSN 0216-8219, hal. 70.

<sup>27</sup> Roeslan Saleh, 1979, *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 Dalam Perundang-undangan*, Jakarta, Bina Aksara, hal. 12.

<sup>28</sup> Bagir Manan, 2005, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, Yogyakarta, FH UII Press, hal. 68.

saja mempengaruhi menentukan tingkat keberdayaan hukum itu sendiri. Dalam konteks inilah, sering terdengar ungkapan seperti “*political will*” atau yang lebih ekstrim, hukum adalah semata kehendak yang berkuasa (*command of the sovereign* dari penganut aliran positivisme hukum), bahkan ada yang menyebut, hukum adalah alat kekuasaan belaka (sebagaimana dikatakan kaum Marxisme).

Atas dasar pemahaman seperti di atas itulah, karenanya oleh DPR dan Pemerintah, kerap dijadikan justifikasi akan adanya substansi dari undang-undang yang jauh dari harapan masyarakat (kurang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, sementara DPR terlahir untuk mewakili rakyat), serta proses pembahasan yang tidak transparan dan berjalan terlalu lama<sup>29</sup>. Akan tetapi bagaimanapun harus diusahakan supaya kebijakan legislatif yang berupa undang-undang itu merupakan produk politik yang berkualitas, dalam arti dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, baik dalam proses pembuatannya maupun pada bentuk dan substansinya. Untuk menghasilkan produk legislatif yang responsif sesuai dengan kehendak rakyat, tentu saja dengan meningkatkan partisipasi rakyat dalam penyusunan undang-undang, tidak cukup hanya diwakili oleh DPR maupun Dewan Perwakilan

Daerah (DPD). Dalam pembuatan undang-undang harus ada mekanisme yang jelas, perlu adanya *public hearing* agar masyarakat turut berpartisipasi di dalamnya<sup>30</sup>. Perlu sosialisasi RUU yang sedang digodok sehingga masyarakat mengetahui dan dapat memberikan masukan serta kritiknya, prinsip seperti ini juga diterapkan dalam pembentukan produk hukum daerah terutama dalam pembuatan peraturan daerah.

Pada kenyataannya walaupun dapat dilihat peningkatan aktivitas legislasi dari DPR/DPD, akan tetapi ada gejala empiris dalam perundang-undangan (kebijakan legislatif) antara lain peraturan yang dihasilkan tidak efektif, tidak implementatif, peraturan yang tidak responsif, peraturan yang dihasilkan bukannya memecahkan masalah sosial, tapi malah menimbulkan kesulitan baru dalam masyarakat, dan adanya aturan yang tidak relevan dengan kebutuhan atau permasalahan yang ada di masyarakat.

Kelemahan-kelemahan sebagaimana di atas pasti karena ada yang salah atau kurang tepat dalam pengambilan kebijakan legislatif itu. Karena apabila kebijakan yang dipilih itu tepat, mestinya tidak akan melahirkan produk legislatif yang demikian. Menurut N. Smith, ada dua cara timbulnya suatu perundang-undangan, yakni lahir secara vertikal dan lahir

<sup>29</sup> Irma Hidayana (Ed.), 2005, *Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi*. Jakarta, PSHK (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia), hal. xvi.

<sup>30</sup> Amir Syamsuddin dan Nurhasyim Ilyas, 2000, *Perilaku Aparat Penegak Hukum. Jurnal Keadilan Lembaga Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 1 No. 1 Desember 2000, hal. 27-28.

secara horizontal. Suatu perundang-undangan yang terlahir secara vertikal dimulai dengan suatu pemikiran serta diskusi oleh beberapa ahli. Dalam tahap pertama ini ide suatu ketentuan timbul dan dilakukan diskusi terhadap hal yang akan diatur. Hasil pemikiran dalam diskusi yang merupakan rencana akademik kemudian dilakukan penjabaran dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Dalam rencana akademik itu sudah diletakkan baik dasar falsafah maupun tujuan dilahirkannya suatu ketentuan. Walaupun dalam pelaksanaannya kerap terbentuk kebijaksanaan yang bersifat kompromistis yang menyimpang dari ide dasarnya. Sementara itu, cara yang kedua timbulnya suatu ketentuan perundang-undangan secara horizontal. Artinya telah lahir norma baru atau perubahan norma dalam masyarakat tersebut. Dari norma yang timbul itu, dengan modifikasi tertentu, dilembagakan dalam suatu ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian apabila ketentuan perundang-undangan itu lahir, biasanya tidak menimbulkan kesulitan dalam penerapannya, karena ketentuan perundang-undangan yang dilahirkan sesuai dengan norma yang memang telah terwujud dalam masyarakat itu. Akan tetapi juga perlu diperhatikan adanya *just living law* dan *unjust living law*. Bahwa tidak semua hukum yang hidup di masyarakat itu selamanya baik dan adil. Mungkin baik dan adil bagi masyarakat

tertentu yang minoritas, akan tetapi secara makro merupakan ketidakadilan<sup>31</sup>.

Undang-undang produk DPR atau peraturan daerah produk DPRD selama ini ditengarai banyak yang tidak melalui tahapan diskusi akademik (konsep akademik) yang memadai, akan tetapi hanya dibahas di dan oleh departemen/instansi pengusul kemudian langsung diajukan ke DPR/ DPRD, atau diusulkan oleh DPR/DPRD tanpa terlebih dahulu dibahas dalam diskusi akademik. Dengan demikian banyak undang-undang atau peraturan daerah baik bentuk maupun substansinya tidak mencerminkan produk legislatif yang responsif dan berkualitas. Hukum Responsif (*responsive law*), menurut Nonet dan Selznick, adalah hukum yang berfungsi sebagai bentuk respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial (*law as a facilitator of response to social needs and aspirations*)<sup>32</sup>.

Kenyataan di atas tidak sejalan dengan spirit reformasi hukum nasional, yang harus berpihak kepada kepentingan rakyat dan keadilan, meliputi pembangunan hukum yang

---

<sup>31</sup> Loebby Loqman, 1995, *Peranan Hukum Tertulis Dalam Masyarakat yang Sedang Membangun dalam buku Karya Ilmiah Para Pakar Hukum, Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*, Bandung, PT. Eresco, hal. 65-66.

<sup>32</sup> A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto (Ed.), 1990, *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum*, Buku III, Jakarta, Sinar Harapan, hal. 166-169.

berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut<sup>33</sup>: (1) Usaha-usaha yang terdiri atas kegiatan-kegiatan memperbaiki, mengurangi, menambah hukum yang berlaku atau menggantikannya dengan yang baru sesuai dengan kebutuhan, situasi dan kondisi di Indonesia, (2) Memenuhi persyaratan tertentu yang menunjang pengembangan kebenaran, keadilan, dan kesejahteraan rakyat berdasarkan UUD 1945 sebagai pengamalan Pancasila, (3) Pengembangan landasan filosofis, etis, dan yuridis tertentu, (4) Pengembangan bahasa yang tepat dalam peraturan perundang-undangan, agar dapat dipahami dan dihayati oleh banyak orang sebagai subyek dan obyek hukum, sehingga mendukung penerapannya, (5) Pengadaan dan partisipasi alat penegak hukum yang memahami dan menghayati makna hukum sebagai sarana dan dasar pembangunan kebenaran, keadilan, dan kesejahteraan, (6) Pemahaman dan penghayatan reformasi hukum sebagai suatu bentuk perwujudan pelayanan kesejahteraan manusia. Hukum harus dapat mendukung pelayanan terhadap sesama manusia yang mempunyai permasalahan dalam berbagai bidang kehidupan dan kehidupan.

Dengan menggunakan asumsi dasar bahwa hukum sebagai produk politik, maka politik akan sangat menentukan hukum.

Konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu di negara tersebut. Di dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya berkarakter responsif/populistik, sedangkan di negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka produk hukumnya berkarakter ortodoks/konservatif/elitis. Konfigurasi politik dan produk hukum seperti tersebut di atas tidaklah bersifat mutlak, karena ada juga terdapat dalam suatu negara yang konfigurasi politiknya bersifat demokratis melahirkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif/elitis atau sebaliknya ada juga negara yang konfigurasi politiknya otoriter menghasilkan produk hukum yang berkarakter responsif/populistik.

Berdasarkan uraian di atas, maka politik hukum daerah Provinsi Kalimantan Barat dalam menyikapi peraturan daerah yang tidak sinkron dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010, adalah dengan memasukan dalam program legislasi daerah (prolegda) mengenai pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat tentang PPNS yaitu dengan melakukan perubahan/revisi terhadap Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 4 Tahun 1986, dan dalam prolegda Rancangan perubahan perda tersebut merupakan hak inisiatif DPRD.

Pembentukan peraturan daerah harus bersinergi dengan fungsi legislasi DPRD. Fungsi Legislasi yang melekat pada

<sup>33</sup> Arief Gosita, 2000, *Reformasi Hukum Yang Berpihak Kepada Rakyat dan Keadilan (Beberapa Catatan)*. *Jurnal Keadilan, Lembaga Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol 1 No. 2 Desember 2000, hal. 51.

pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD (Badan Legislasi) harus selalu berpedoman pada Program Legislasi Daerah. Secara umum yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah fungsi untuk membentuk peraturan daerah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan Pasal 344 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Selain itu DPRD membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD bersama dengan kepala daerah.

Melalui fungsi legislasi ini sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD ikut menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga harus dimaknai sebagai amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Fungsi legislasi adalah suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak pemangku kepentingan (*stakeholders*), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Oleh karena itu fungsi ini dapat mempengaruhi karakter dan profil daerah melalui peraturan daerah sebagai produknya. Di samping itu, sebagai produk hukum daerah, maka peraturan daerah merupakan komitmen bersama para

pihak pemangku kepentingan daerah yang mempunyai kekuatan paksa. Dengan demikian fungsi legislasi mempunyai arti yang sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang diinginkan (sebagai *social engineering*) maupun sebagai pencipta keadilan sosial bagi masyarakat.

Mengingat arti penting dari fungsi legislasi bagi penyelenggaraan desentralisasi, maka perlu penjabaran secara lebih rinci mengenai peranan legislasi yang produknya berbentuk peraturan daerah. Peranan tersebut meliputi:

1. Peraturan daerah menentukan arah pembangunan dan pemerintahan daerah
2. Peraturan daerah sebagai dasar perumusan kebijakan publik di daerah
3. Peraturan daerah sebagai kontrak sosial di daerah
4. Peraturan daerah sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah.

Berdasarkan uraian di atas jelaslah bahwa fungsi legislasi memegang peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, sehingga fungsi ini harus betul-betul dilaksanakan oleh DPRD melalui Badan Legislasi. Dengan keterbatasan Badan Legislasi untuk menjalankan fungsi legislasi ini, maka melibatkan pihak lain perlu untuk dipertimbangkan.

Dalam konteks pelaksanaan pembangunan daerah otonom, aspek

responsibilitas lembaga legislatif tentunya terkait erat dengan upaya mengefektifkan program pembangunan tersebut. Dengan demikian, perlu dirumuskan pelaksanaan peranan dan pendayagunaan kapabilitas lembaga legislatif agar benar-benar mendukung program pembangunan daerah otonom yang aspiratif, efisien, dan efektif. Hal ini juga berkaitan dengan mendefinisikan peranan dan kapabilitasnya lembaga legislatif (DPRD), serta mengupayakan pelaksanaan atau pendayagunaannya secara bertanggungjawab.

Peranan dan kemampuan lembaga legislatif adalah hal yang saling berkaitan. Peranan mensyaratkan penerimaan oleh semua pihak terkait, khususnya oleh rakyat pemilih, terhadap eksistensi dan fungsi lembaga legislatif, termasuk fungsi legislasi. Artinya, peranan lembaga legislatif hanya dapat diefektifkan manakala lembaga ini *legitimate*. Lazimnya, kondisi ini akan terwujud apabila proses terpilihnya anggota legislatif dinilai berlangsung secara luhur, jujur dan adil. Kemampuan lembaga legislatif adalah persoalan pengembangan profesionalitas dalam bingkai peranan yang akan dimainkannya. Dalam hal ini, lembaga legislatif perlu secara terus menerus mengembangkan kompetensi, yang secara simultan juga diiringi dengan pemantapan etika profesi. Dalam hubungannya dengan pembangunan daerah otonom, kemampuan lembaga legislatif akan sangat terkait dengan representasi, kontrol, dan

legislasi dalam penentuan kebijakan dan manajemen pembangunan daerah otonom.

Dalam upaya mendorong pengaktualisasian hak-hak Anggota DPRD, profesionalitas lembaga legislatif (DPRD) dapat dikembangkan, misalnya, melalui pengembangan kemampuan Badan Legislasi DPRD. Untuk ini, setiap anggota Badan Legislasi perlu secara terus menerus mengembangkan keahlian sesuai dengan bidang tugasnya. Adapun etika lembaga legislatif, antara lain dapat didorong perwujudannya melalui kesediaan berpose dan berperilaku sesuai kesepakatan tata tertib yang ada. Hal terakhir ini, juga dapat didorong melalui pengembangan perilaku yang lebih mengarah pada sifat *trustee* daripada semata-mata sebagai delegasi. Dalam hal ini, semua anggota lembaga legislatif disyaratkan memiliki persepsi yang sama, yakni keberadaan mereka di lembaga legislatif adalah bagian dari kehidupan berpemerintahan dalam upaya mengikhtiarkan terwujudnya kemajuan daerah dengan masyarakatnya yang sejahtera, berdaulat, dan mampu berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan, terutama dapat melaksanakan fungsi legislasi dalam rangka meningkatkan penggunaan hak mengajukan rancangan peraturan daerah usul inisiatif DPRD.

Dengan pemahaman itu, untuk masa-masa ke depan, lembaga legislatif perlu lebih dikembangkan tidak hanya dalam posisinya

sebagai bagian pemerintah daerah, melainkan juga dalam efektivitas keterkaitannya dengan rakyat pemilih dan infrastruktur politik pada umumnya. Dalam rangka melaksanakan fungsi legislasi dalam pembuatan peraturan daerah atas usul inisiatif DPRD, maka anggota DPRD khususnya Badan Lagislasi harus diberdayakan dan ditingkatkan kualitasnya (peningkatan sumber daya manusia).

Sesungguhnya kekuatan Utama DPRD adalah Fungsi Legislasi, mengingat kekuasaan pembentukan perundang-undangan di daerah kini ada di tangan DPRD. Karena itulah kini Badan legislasi DPRD (sering disebut Balegda) telah menjadi alat kelengkapan Dewan yang bersifat tetap dalam UU Nomor 27 Tahun 2009. DPRD Memiliki tanggung jawab untuk membentuk Perda dengan rumusan dan dukungan naskah akademik yang dapat dipertanggungjawabkan demi menciptakan Perda yang mampu menjawab permasalahan di daerah sekaligus mampu menciptakan jaminan hokum, seperti perda terkait dengan PPNS ini.

### **Penutup**

1. Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 4 Tahun 1986 belum dilakukan perubahan meskipun substansinya tidak sinkron dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 hal ini dikarenakan bahwa dalam melakukan perubahan terhadap peraturan daerah, maka harus direncanakan terlebih dahulu dan dimasukkan

dalam Program Legislasi Daerah Provinsi Kalimantan Barat, karena hal ini juga terkait dengan proses penganggaran penyusunan peraturan daerah tersebut.

2. Politik hukum daerah Provinsi Kalimantan Barat dalam menyikapi peraturan daerah yang tidak sinkron dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 adalah dengan memasukan penyusunan peraturan daerah tentang PPNS dengan melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 4 Tahun 1986 dalam daftar Prolegda Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2012 ini dan rancangan perdanya merupakan inisiatif DPRD.

### **Daftar Pustaka**

A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta.

Bernard Arief Sidharta, 2001, *Disiplin Hukum Tentang Hubungan Antara Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum (State Of The Akt)*, Makalah dalam Rapat Tahunan Komisi Disiplin Ilmu Hukum, Tanggal 11-13 Pebruari 2001, Jakarta.

Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Eddy Wibowo, et.al., 2004, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Penertbit YPAPI, Yogyakarta.

I.P.M. Ranuhandoko, 2000, *Terminologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.

Irfan M., Islamy, 1997, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.

Istislam, 2000, *Kebijakan dan Hukum Lingkungan Sebagai Instrumen Pembangunan Berwawasan Lingkungan dan Berkelanjutan*, Arena Hukum, Nomor 10 Tahun Keempat, Maret 2000, Jakarta.

Manan, Bagir, 1994, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan*, Makalah, Jakarta.

Marcus Lukman, 2007, *Hukum Tata Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, PMIH Untan Press, Pontianak.

Mertokusumo, Sudikno, 1996, *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Liberty, Yogyakarta.

Safri Nugraha, et.al, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.

Satjipto Rahardjo, 2008, *Masalah Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis)*, Genta Publishing, Semarang.

Soekanto, Soerjono, 1993, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Cetakan Kedua, Jakarta.

-----, dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta.

Soleman, B, Taneko, 1993, *Pokok-Pokok Studi Hukum Dalam Masyarakat*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.

Wahab, Solichin Abdul, 1991, *Analisis Kebijakan*, PT. Bumi Aksara, Jakarta.

Widjaja, HAW., 2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Perkasa, Jakarta.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007  
Tentang *Penataan Ruang*

Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 4  
Tahun 2002 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Pontianak Tahun 2002-2012*

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP TINDAK PIDANA KORUPSI DARI PERSPEKTIF  
HUKUM PROGRESIF**

Oleh:  
**Dwi Resti Bangun**

**Pembimbing I**

**Dr. Jakob Djasmani, SH., M.Hum**

**Pembimbing II**

**Hj. Sri Ismawati, SH., M.Hum**

**abstrak**

Korupsi merupakan persoalan besar Indonesia yang hingga saat ini belum terselesaikan. Penguatan kelembagaan dan penegakan hukum melalui paradigma positivisme belum mampu memberantas korupsi. Korupsi selama ini hanya dilihat sebagai pelanggaran hukum (undang-undang) yang merugikan keuangan atau perekonomian negara. Padahal korupsi telah melemahkan kemampuan negara untuk memenuhi hak-hak dasar warganya. Korupsi berpotensi atau malah bahkan merupakan pelanggaran HAM, khususnya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob). Meletakkan korupsi sebagai pelanggaran HAM, membawa konsekuensi negara harus bersungguh-sungguh melakukan pemberantasan korupsi guna memastikan tindakan-tindakan dalam rangka memberikan keadilan kepada warganya dengan cara memenuhi hak-hak dasar yang mereka miliki. Dengan mengedepankan tujuan pemenuhan keadilan sebesar-besarnya untuk rakyat maka gagasan korupsi sebagai pelanggaran HAM sejalan dengan gagasan hukum progresif.

**Kata Kunci : Penegakan hukum, Hukum Progresif**

*abstract*

Corruption is a big problem in Indonesia that not yet been soluted. Institutional empowering and law enforcement through positivism paradigm has not efficient to eliminate corruption. While corruption only regulated as violation of law that bring depriment to state's finance or state's economic. Whereas, corruption has debiltate state's ability to fulfillment basic rights of it's citizen. Corruption is pollutially or ever a violation of human rights, especially economic, social, and cultural rights (ECOSOC). Putting corruption as violation of human rights brings consequences to state for seriously eliminating corruption in order to enactive acts for giving justice to it's citizen by means of fulfilling that basic rights. With social justice fulfillment as prime purpose, the idea of corruption as violation of human rights is parallel with "law progressive" concept.

**Keyword : Law Enforcement, Law Progressive**

## Pendahuluan

Indonesia merupakan salah satu negara yang disorot terkait dengan masalah korupsi. Dari aspek sosial, korupsi dapat dilihat sebagai produk dari sikap hidup satu kelompok masyarakat yang memakai uang sebagai standar kebenaran dan sebagai kekuasaan mutlak. Dari sisi politik hukum, berbagai upaya telah dilakukan pemerintah Indonesia. Berbagai upaya penegakan hukum secara positif telah dilakukan antara lain dengan mengeluarkan berbagai macam produk hukum. Undang-Undang Anti Korupsi yang dianggap tidak relevan diganti dengan Undang-Undang yang lebih komprehensif dan mutakhir.

Strategi pemberantasan korupsi di Indonesia juga diarahkan melalui reformasi kelembagaan. Kejaksaan dan Kepolisian yang dinilai gagal memberantas korupsi dikurangi perannya dengan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi. Lewat Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pemerintah membentuk suatu badan yang diharapkan dapat membantu menyelesaikan tindak pidana korupsi di Indonesia. Lahirnya Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana

diamanatkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 diharapkan membawa “angin segar” bagi perubahan perekonomian Indonesia yang diharapkan dapat menjadi lebih baik dengan tidak adanya korupsi. Tujuan akhirnya adalah adanya sanksi berat bagi koruptor. Upaya-upaya lain juga termasuk meratifikasi instrumen internasional, yaitu Konvensi PBB Anti-Korupsi Tahun 2003 (*United Nation Convention Against Corruption*). Semua upaya dalam rangka strategi pemberantasan korupsi di atas cenderung melihat korupsi sebagai sebuah pelanggaran hukum positif semata. Padahal jika melihat akibat yang ditimbulkan oleh korupsi juga merasuk kepada kesenjangan sosial, ekonomi, dan budaya. Tak jarang korupsi juga mengakibatkan proyek-proyek pembangunan dan fasilitas umum bermutu rendah dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sehingga mengganggu pembangunan yang berkelanjutan. Korupsi juga menghalangi penyediaan prasarana dan keahlian yang minimal dalam fasilitas penyediaan pangan, pendidikan, kesehatan, perumahan dan pekerjaan yang memungkinkan bagi setiap individu anggota komunitas di satu wilayah negara baik di tingkat pusat maupun di daerah-daerah untuk hidup minimal dengan layak sehingga hasil pembangunan lebih banyak dinikmati golongan tertentu daripada dinikmati sebagian besar masyarakat. Melihat akibat korupsi, jika kita kaitkan dengan terdapat kemungkinan kegagalan dan pengabaian terhadap

pelaksanaan kewajiban negara untuk untuk menghormati, memenuhi, dan melindungi HAM warga negaranya.

Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional menghormati, menghargai, dan menjunjung tinggi prinsip dan tujuan piagam PBB serta deklarasi universal HAM, Indonesia juga telah meratifikasi konvenan penting Internasional KIHESB (Konvenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya) menjadi Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan internasional *Convention on Economic, Social and Cultural Right*.

Undang-undang ini telah menjadi acuan umum bagi terjaminnya pengakuan dan penghormatan hak-hak dan kebebasan dasar warganegara Indonesia dalam bidang ekonomi, sosial, dan budaya.

Pemberantasan tindak pidana korupsi harus dijadikan prioritas agenda pemerintah untuk ditanggulangi secara serius dan mendesak agar dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara ini. Upaya penanggulangan korupsi dapat ditempuh dengan penegakan hukum. Namun faktanya Penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia tampak tersendat-sendat dan bahkan sering terjadi stagnasi, sehingga menimbulkan citra yang negatif terhadap aparat penegak hukum pada khususnya dan pemerintah pada umumnya.

Pengadilan merupakan representasi wajah penegakan hukum, namun sejak hukum modern digunakan, pengadilan bukan lagi tempat untuk mencari keadilan (*searching of justice*). Pengadilan tidak lebih hanya menjadi lembaga yang berkuat dengan aturan main dan prosedur yang hanyalah tempat untuk menerapkan peraturan perundang-undangan dan prosedur. Hal ini dapat terlihat dari putusan-putusan hakim yang nyaris tidak memberikan efek jera apapun kepada para koruptor, vonis-vonis ringan yang diputuskan, bahkan tak jarang ada kasus-kasus yang di vonis bebas.

Penegakan hukum yang tidak efektif mengakibatkan tujuan keadilan bagi masyarakat menjadi tidak tercapai. Tindak Pidana Korupsi merusak kesejahteraan rakyat dan melanggar Hak asasi rakyat terutama dalam bidang sosial, ekonomi, dan budaya. Dalam agenda hukum progresif, termasuk juga di dalamnya adalah pembebasan terhadap kultur penegakan hukum liberal yang selama ini berkuasa dan dirasakan menghambat usaha hukum untuk menyelesaikan persoalan.

Hukum progresif hadir di tengah ambuknya hukum di negeri ini dan mencoba merubah kultur hukum modern yang ada. Menjadi sangat penting bagi hukum progresif adalah penegak hukum khususnya hakim untuk menjalankan hukum tidak sekedar kata-kata (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih mendalam (*to the*

*very meaning*) dari undang-undang atau hukum. Hukum tidak hanya dijalankan dengan kecerdasan intelektual, melainkan juga dengan kecerdasan spiritual.

### Permasalahan

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka dirumuskanlah masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi yang menimbulkan pelanggaran HAM di bidang ekonomi, sosial dan budaya (EKOSOB) dari perspektif hukum progresif?
2. Bagaimana upaya penegakan hukum untuk mencegah Tindak Pidana Korupsi dari perspektif hukum progresif?

### Pembahasan

#### Korupsi Sebagai Pelanggaran Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

Tindak Pidana Korupsi merupakan fenomena kejahatan yang menggeregoti dan menghambat pelaksanaan pembangunan. Sumber kejahatan korupsi banyak dijumpai dalam masyarakat modern dewasa ini, sehingga korupsi justru berkembang dengan cepat baik kualitas maupun kuantitas. Salah satu indikator korupsi yang banyak dijadikan rujukan adalah Indeks Persepsi Korupsi (IPK), yang merupakan persepsi dunia terhadap tingkat korupsi dan pelayanan publik di suatu negara/daerah. Angka 0 menunjukkan tingkat korupsi terparah, sedangkan angka 10 menunjukkan tingkat korupsi terendah.

Laporan Transparency International menunjukkan IPK Indonesia 2010 sama seperti IPK 2009, yaitu 2,8. Di sisi lain, laporan Transparency International Indonesia (TII) mengenai indeks persepsi korupsi di kota-kota di Indonesia menunjukkan rata-rata IPK 2004= 4,69, IPK 2006 = 4,72, IPK 2008 = 4,48, dan terakhir IPK 2010 = 4,73. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemberantasan korupsi hanyalah strategi membangun citra dan gemuruh di media tanpa menyentuh permasalahan korupsi itu sendiri. Tidak ada perubahan yang signifikan, baik IPK Indonesia maupun rata-rata IPK kota-kota di Indonesia.<sup>34</sup>

Korupsi dalam bahasa Latin disebut *Corruptio – corruptus*, dalam bahasa Belanda disebut *corruptie*, dalam Bahasa Inggris disebut *corruption*, dalam bahasa Sansekerta di dalam Naskah Kuno Negara Kertagama tersebut *corrupt* arti harfiahnya menunjukkan kepada perbuatan yang *rusak, busuk, bejad, tidak jujur* yang disangkutpautkan dengan keuangan<sup>35</sup>. Korupsi dalam ensiklopedia Indonesia (dari bahasa latin: *corruption* = penyuapan, *corruptore*=merusak) yaitu gejala dimana para pejabat, badan-badan negara menyalahgunakan wewenang dengan terjadinya penyuapan, pemalsuan serta ketidakberesan lainnya. Secara harafiah korupsi dapat berupa kejahatan,

<sup>34</sup> Teguh Dartanto, *Gelapnya Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, <http://www.tempointeraktif.com>

<sup>35</sup> Sudarto, 1976, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, dikeluarkan oleh Badan Penyediaan Bahan Kuliah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 1

kebusukan, dapat disuap, tidak bermoral, kebejatan dan ketidakjujuran.<sup>36</sup>

Korupsi menurut *Henry Campbell Black*<sup>37</sup> dalam *Black's Law Dictionary* adalah suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, bersamaan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain.

Menurut Syed Hussein Alatas ; *Robert C. Brooks*<sup>38</sup> inti korupsi adalah penyalahgunaan kepercayaan untuk kepentingan pribadi. Rumusan korupsi yang dikemukakan Brooks adalah “dengan sengaja melakukan kesalahan atau melalaikan tugas yang diketahui sebagai kewajiban, atau tanpa hak menggunakan kekuasaan, dengan tujuan memperoleh keuntungan yang sedikit banyak bersifat pribadi”. Hal ini sejalan dengan pengertian korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yaitu:

<sup>36</sup> S. Wojowasito-W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia, Indonesia-Inggris*, Jakarta, Cyperss, 1971.

<sup>37</sup> Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary*, Edisi VI, West Publishing , St. Paul Minesota.

<sup>38</sup> Syed Hussein Alatas, 1975, *Sosiologi Korupsi*, LP3ES, Jakarta.

“perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain dengan melawan hukum yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” atau “perbuatan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain serta dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”.

Upaya pemberantasan korupsi dengan penguatan kelembagaan dan pendekatan positivisme tidak menuai hasil yang memuaskan. Korupsi cenderung dilihat sebagai pelanggaran hukum (undang-undang) yang merugikan keuangan atau perekonomian negara. Padahal praktek dan perilaku korupsi telah mendorong terjadinya pelanggaran HAM, khususnya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Hal ini terjadi karena korupsi telah melemahkan kemampuan pemerintah untuk menyediakan layanan dasar bagi publik dan mengalihkan dana yang ditujukan bagi pembangunan yang sebenarnya dapat mendorong tingkat kesejahteraan rakyat. Karena itu, korupsi sebenarnya dapat digolongkan sebagai pelanggaran HAM. Hamid Awaludin, seorang Pengamat Hukum menyatakan:

“Saya yakin, dalam waktu dekat, manusia bangkit dari berbagai belahan dunia, dengan tuntutan tunggal, yakni

pemberian hukuman terhadap pelaku korupsi karena praktik korupsi menjadi bagian dari pelanggaran HAM. Praktik korupsi tidak sekedar melabrak prinsip-prinsip moral, etika, dan hukum positif, tetapi juga membawa implikasi negative terhadap kausalitas masyarakat secara keseluruhan. Seseorang yang mengambil uang negara akan mempengaruhi alokasi anggaran pembangunan itu, sebab dana yang dicurinya akan mengakibatkan pembangunan sarana atau infrastruktur untuk kepentingan publik terpaksa ditunda atau dikurangi kualitasnya. Seorang pejabat yang melakukan korupsi di Departemen Kesehatan misalnya, akan mempengaruhi kualitas pembangunan dan penyediaan fasilitas kesehatan bagi rakyat. Artinya kewajiban negara untuk menyiapkan infrastuktur dan fasilitas layanan kesehatan bagi rakyatnya, sebagaimana dituntut dalam Konvensi Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya terpaksa tertunda. Implikasinya masyarakat tidak akan memperoleh fasilitas dan layanan kesehatan yang memadai, yang seharusnya menjadi hak asasinya.”<sup>39</sup>

Seperti telah disebutkan di atas bahwa Indonesia telah meratifikasi Konvenan *International Covenant of Civil and Political Rights (ICCPR)* dan *International Covenant of Economis, Social and Cultural Rights (ICESCR)*. Mengingat hal tersebut maka negara memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa hak asasi masyarakatnya terpenuhi. Bahkan bukan saja mengatur mengenai warganegaranya, Konvenan ini pun memberi perlindungan pula bagi warga negara asing yang berada pada negara-negara berkembang yang telah meratifikasi konvenan ini.

Tindakan represif oleh negara justru tidak menimbulkan dampak yang berarti bagi masyarakat banyak, ia hanya berdampak bagi pelaku dan keluarganya. Tindakan represif justru melahirkan modus baru dalam perbuatan korupsi, yang jauh lebih sulit untuk dibuktikan. Pada konteks ini sesungguhnya hukum pidana hanya berguna sebagian untuk memberikan efek jera bagi pelakunya, sementara yang menyangkut sistem dalam birokrasi pemerintahan harusnya diupayakan dengan pendekatan atau cara yang berbeda. Disinilah kemudian dibutuhkan tindakan preventif, yang menyangkut perbaikan sistem dalam birokrasi pemerintahan, dari yang paling atas hingga yang paling bawah dalam semua kekuasaan (Legislatif, Yudikatif dan Eksekutif), yang justru manfaatnya bisa dinikmati oleh masyarakat banyak. Pembiaran perbuatan korupsi yang terus menerus dapat dikatakan

<sup>39</sup> Hamid Awaludin, “Korupsi Sebagai Pelanggaran HAM” @ <http://www.perpustakaan.bappenas.go.id>

bahwa sesungguhnya negara telah melakukan pelanggaran Hak Asasi Manusia, karena membiarkan perbuatan korupsi terus terjadi, tanpa membuat perbaikan sistem dalam birokrasi yang mampu mencegah perbuatan tersebut. Alasan yang kedua adalah dengan melihat dampak yang ditimbulkan oleh korupsi, yang dirasakan di hampir semua lapisan masyarakat. Bagi kalangan pengusaha korupsi menyebabkan persaingan yang tidak kompetitif antar pengusaha karena semua proses harus melalui uang pelicin dan memerlukan waktu yang lama. Bagi masyarakat bawah korupsi justru menimbulkan biaya hidup yang lebih tinggi, harga-harga menjadi mahal akibatnya muncul banyak pengemis, pengangguran, pemerasan, hingga pembunuhan yang sumber utamanya adalah uang, hanya dengan satu alasan untuk hidup. Belum lagi jika dikaitkan dengan persoalan dasar masyarakat yaitu pendidikan dan kesehatan, akan terbentang bagaimana dampak korupsi, melahirkan generasi bodoh, yang putus sekolah dan sakit-sakitan.<sup>40</sup>

Potensi korupsi untuk membuat negara mengabaikan kewajibannya dalam melindungi dan memenuhi Hak Asasi Manusia bahkan dapat dari kebijakan untuk melakukan reformasi antikorupsi, terutama yang menargetkan efisiensi pengurangan pengeluaran belanja negara, terjadi

inkonsistensi antara pemenuhan kebutuhan dasar dan hak seperti kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan dengan hak sosial dan ekonomi masyarakat miskin yang termarginalkan. Anggaran pendidikan yang merupakan porsi terbesar Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) belum menyentuh kebutuhan dasar masyarakat miskin untuk mengakses pendidikan dengan mudah dan murah.<sup>41</sup>

Dari kondisi ini dapat dilihat bahwa terdapat hubungan antara korupsi dengan terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia. Terkait dengan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dapat disimpulkan bahwa korupsi mendorong terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

Praktek dan perilaku korupsi telah mendorong terjadinya pelanggaran HAM, khususnya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Hal ini terjadi karena korupsi telah melemahkan kemampuan pemerintah untuk menyediakan layanan dasar bagi publik dan mengalihkan dana yang ditujukan bagi pembangunan yang sebenarnya dapat mendorong tingkat kesejahteraan rakyat. Karena itu, korupsi sebenarnya dapat digolongkan sebagai pelanggaran HAM.

Hal ini membawa konsekuensi terhadap kewajiban negara untuk bersungguh-sungguh

---

<sup>40</sup> Imran, *Ibid*

---

<sup>41</sup> Jaleswari Pramodhawardani, *Korupsi = Pelanggaran HAM*, dalam *Harian Kompas*, 9 Desember 2009.

melakukan pemberantasan korupsi guna memastikan tindakan-tindakan dalam rangka memberikan keadilan kepada warganya dengan cara memenuhi hak-hak dasar yang mereka miliki. Dengan mengedepankan tujuan pemenuhan keadilan sebesar-besarnya untuk rakyat maka gagasan korupsi sebagai pelanggaran HAM sejalan dengan gagasan hukum progresif.

### **Penegakan Hukum Progresif**

Upaya pemberantasan korupsi dengan penguatan kelembagaan dan pendekatan positivisme tidak menuai hasil yang memuaskan. Korupsi cenderung dilihat sebagai pelanggaran hukum (undang-undang) yang merugikan keuangan atau perekonomian negara. Padahal praktek dan perilaku korupsi telah mendorong terjadinya pelanggaran HAM, khususnya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Namun korupsi merupakan pelanggaran HAM merupakan hal yang tidak diatur dalam ketentuan hukum positif. Karenanya proses penegakan hukum terhadap Tindak Pidana Korupsi pun masih layaknya Tindak Pidana lainnya. Satjipto Rahardjo, melihat bahwa pemberantasan korupsi seringkali berhadapan atau dihambat oleh penggunaan asas dan doktrin tertentu yang masuk ranah ilmu dan teori. Pemberantasan korupsi yang didorong masuk dalam koridor hukum menurutnya, menyebabkan pemberantasan korupsi tunduk pada sistem serta peraturan hukum yang berlaku. Akibatnya

pemberantasan korupsi hanya bisa dilakukan oleh pihak-pihak yang mempunyai otoritas hukum.<sup>42</sup>

Sementara itu penegakan hukum saat ini masih didominasi oleh cara berfikir legisme, yang hanya bersandarkan kepada peraturan perundang-undangan semata. Padahal hukum bukanlah semata-mata ruang hampa yang steril dari konsep-konsep non hukum, hukum harus pula dilihat dari perspektif sosial, perilaku yang nyata yang dapat diterima bagi semua insan di dalamnya.

Pada hakekatnya penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum pada hakikatnya adalah interaksi antara berbagai kepentingan dalam satu bingkai aturan. Oleh karenanya penegakan hukum akan selalu melibatkan dimensi perilaku manusia.

Merujuk kepada konsep Friedman<sup>43</sup>, sistem hukum setidak-tidaknya memiliki 3 (tiga) elemen yaitu;

1. *Legal Substance*, meliputi keseluruhan prinsip hukum, norma hukum, aturan hukum dan putusan pengadilan.

---

<sup>42</sup> Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum Progresif.., op. cit.*, hlm. 137.

<sup>43</sup> Lawrence M. Friedman, 1986, *The Legal System : A Social Science Perspective*, New York : Russel Sage Foundation, hlm 17.

2. *Legal Structure*, menunjuk pada institusi dan aparat pelaksana hukum
3. *Legal Culture*, adalah budaya hukum yang mencakup kebiasaan, kepercayaan, cara berfikir dan cara bertindak manusia sebagai subyek hukum.

Ketiga elemen di atas mencerminkan hidupnya hukum dalam masyarakat, dan sekaligus pula menjadi cerminan kualitas penegakan hukum. Proses penegakan hukum secara alamiah ternyata bukan saja terkait dengan dihasilkannya perundang-undangan yang memenuhi syarat teknis dan prosedural, tetapi ternyata juga tak terlepas dari kosmologi, keyakinan, dan nilai yang melandasi perilaku aparat dan masyarakat, bahkan tidak boleh pula kita lupakan pengaruh kekuasaan yang terkadang menyelinap dalam perumusan “teks” undang-undang.<sup>44</sup>

Namun aparat penegak hukum mereduksi pemahaman bahwa menegakkan hukum diartikan sama dengan menegakkan undang-undang. Pemahaman ini membawa implikasi bahwa hukum semata-mata adalah undang-undang. Padahal masalah penegakan hukum tidak dapat hanya dilihat dari kacamata undang-undang saja, tetapi harus dilihat secara utuh dengan melibatkan semua unsur yang ada, seperti moral, perilaku, dan budaya.

Penegakan hukum yang selama ini dilakukan berkaitan dengan pemberantasan korupsi pun didasarkan pada logika peraturan. Para penegak hukum hanya melihat apakah perbuatan korupsi yang didakwakan pada seorang sudah sesuai dengan bunyi peraturan atau tidak. padahal logika peraturan hanyalah salah satu di samping logika lain, yaitu logika kepatutan sosial dan logika keadilan.<sup>45</sup> Hal ini dapat dikaitkan juga dengan tujuan hukum menurut Gustav Radbruch, yaitu: keadilan, kemanfaatan dan kepastian. Dalam watak penegak hukum yang prosedural tujuan hukum hanya diarahkan pada aspek kepastian semata, dengan asumsi bahwa aspek lainnya yaitu keadilan dan kemanfaatan sudah otomatis mengikutinya. Namun asumsi ini terbukti salah dengan munculnya berbagai fenomena pertentangan antara keadilan prosedural dengan keadilan substansial. Oleh karena itu, perlu orientasi dan cara pandang baru dalam penegakan hukum

Salah satu usaha mengatasi persoalan tersebut adalah dengan merubah cara pandang, pola pikir dan paradigma aparat penegak hukum agar tidak lagi menempatkan hukum sebagai pusatnya, melainkan beralih kepada manusia sebagai pusat di dalam berhukum. Hukum menjadi pedoman di dalam menegakkan hukum, tetapi bukan sebagai aturan-aturan normatif yang harus diikuti

---

<sup>44</sup> Garuda Wiko. *Penegakan Hukum, Pembaharuan Hukum, dan Rancang Bangun Hukum Progresif*, op.cit, hlm 6.

---

<sup>45</sup> Satjipto Rahardjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, op. cit, hlm. 123.

kemauannya. Inilah yang kemudian kita kenal dengan gagasan hukum progresif.

Satjipto Rahadjo, seorang guru besar yang pertama kali mencetuskan gagasan hukum progresif, yang pertama kali dilontarkan beliau lewat sebuah artikel yang ditulis harian Kompas dengan judul "*Indonesia Butuhkan Penegakan Hukum Progresif*."<sup>46</sup> Satjipto Rahardjo menawarkan perspektif, spirit, dan cara baru mengatasi "*kelumpuhan hukum*" di Indonesia. Progresif berasal dari kata *progress* yang berarti kemajuan. Hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman dengan segala dasar di dalamnya, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri. Gagasan hukum Progresif dan karakteristiknya memberi warna dan cara pandang baru dalam memahami hukum dan penegakannya. Gagasan tersebut menjadi angin segar di tengah "*lumpuhnya*" penegakan hukum di Indonesia.

Hukum progresif menawarkan jalan lain yang berbeda dengan cara pandang utama aliran hukum di Indonesia. Kalau aliran legisme atau positivisme saat ini masih mendominasi pola pikir dan cara pandang dalam penegakan hukum, maka hukum progresif malah menolak aliran ini, dalam arti paradigma terbalik. Artinya berbeda dengan legisme berpusat pada aturan, hukum progresif

membalik paham ini. Kejujuran dan ketulusan menjadi mahkota penegakan hukum. Empati, kepedulian, dan dedikasi menghadirkan keadilan, menjadi roh penyelenggara hukum. Kepentingan manusia (kesejahteraan dan kebahagiaannya) menjadi titik orientasi dan tujuan akhir hukum. Para penegak hukum menjadi ujung tombak perubahan.<sup>47</sup>

Dalam hal ini perubahan hukum dilakukan, tidak lagi pada peraturan akan tetapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasi hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Aksi perubahan pun bisa segera dilakukan tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*), karena pelaku hukum progresif dapat melakukan pemaknaan yang progresif terhadap peraturan yang ada. Menghadapi suatu aturan, meskipun aturan itu tidak aspiratif misalnya, aparat penegak hukum yang progresif dapat melakukan interpretasi baru terhadap aturan tersebut untuk memberi keadilan dan kebahagiaan kepada pencari keadilan.<sup>48</sup>

Berbicara mengenai penemuan hukum oleh hakim, maka ada 2 (dua) macam metode yang dapat dilakukan hakim yaitu Metode Interpretasi dan Metode Konstruksi. Metode interpretasi adalah penafsiran terhadap teks undang-undang, masih berpegang pada bunyi teks itu. Sedangkan metode konstruksi

<sup>46</sup> Satjipto Rahardjo, 2006, *Ibid*, hlm ix.

<sup>47</sup> Sudijono Sastroatmojo, *Konfigurasi Hukum Progresif*, Artikel dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 8 no. 2 September 2005, hlm 186.

<sup>48</sup> Sudijono Sastroatmojo, *ibid*, hlm 186.

mempergunakan penalaran logis untuk mengembangkan lebih lanjut suatu teks undang-undang dimana hakim tidak lagi terikat dan berpegang pada bunyi teks itu, tetapi dengan syarat hakim tidak mengabaikan hukum sebagai suatu sistem<sup>49</sup>

### ***Hakim dan Tantangan Membangun Hukum Progresif***

Dalam upaya penegakkan hukum khususnya di Indonesia, dikenal adanya alat negara yang setiap saat dituntut untuk memberlakukan, memelihara, dan menjunjung tinggi hukum-hukum yang berlaku, dalam arti menegakkan hukum yang sebaik-baiknya demi tercapainya keadilan dan kepastian hukum.

Salah satu dari alat negara yang biasa kita kenal dengan sebutan aparat penegak hukum itu adalah hakim. Hakim sebagai salah satu aparat penegak hukum yang bertugas dalam satu lembaga peradilan yang disebut pengadilan. Hakim adalah sebagai bagian atau kelanjutan dari pikiran-pikiran dan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Oleh sebab itu di dalam menjalankan perannya ia merupakan pengemban nilai-nilai yang dihayati oleh masyarakat.

Di Indonesia kita kurang atau bahkan mungkin sama sekali tidak menaruh perhatian pada karakteristik yang melekat pada hakim,

seperti latar belakang perorangannya, pendidikannya serta keadaan-keadaan kongkret yang dihadapinya pada waktu akan membuat keputusan. Tetapi dalam rangka memahami dan meninjau lembaga pengadilan sebagai satu lembaga yang bertugas menjalankan salah satu fungsi masyarakat, yaitu menegaskan pola tingkah laku yang diterima di dalam masyarakat, maka kita tidak dapat membiarkan peranan proses pembentukan hakim itu sebagai satu kenyataan begitu saja tanpa mengkajinya lebih jauh.<sup>50</sup>

Mutu seorang hakim akan mencerminkan mutu putusan yang akan diambilnya dalam persidangan. Mutu hakim ini mencakup tingkat penguasaan (ilmu hukum), ketrampilan, dan kepribadian atau integritas. Kualitas keilmuan dari orang-orang yang terlibat dalam proses penegakkan hukum dan keadilan tentu akan berpengaruh pada bobot/kualitas proses peradilan dan kualitas keadilan/keputusan hukum yang dijatuhkan.<sup>51</sup> Sedangkan kepribadian adalah sikap yang tumbuh dari dan dalam diri hakim sebagai pejabat pengadilan. Karena itu penting sebuah pendidikan moral, penumbuhan kesadaran beragama, dan berbagai sumber budi luhur lainnya mengingat tanggungjawab yang berat

<sup>49</sup> Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, PT Toko Gunung Agung, Jakarta, hlm. 156.

<sup>50</sup> Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Penerbit Angkasa, Bandung, hlm. 58.

<sup>51</sup> Barda Nawawi Arief, 2007, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Penerbit Kencana, Jakarta.

dari seorang hakim dalam menciptakan suatu keadilan dan kepastian hukum.

Putusan hakim yang “berkarakter kontroversial” juga merupakan cermin bahwa hakim tidak melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan benar dan memadai. Hakim yang melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan benar dan memadai akan tercermin dari putusannya yang mampu menyelesaikan perkara. Dalam setiap putusan hakim, dua kata “memutus dan menyelesaikan” perkara sekali-kali tidak boleh dipisahkan dan harus terwujud bersama. Putusan hakim yang hanya mampu memutus perkara tanpa mampu menyelesaikan perkara tentunya layak dikategorikan “buruk” dan tidak tertutup kemungkinan “terindikasi adanya pelanggaran terhadap sumpah jabatan”.<sup>52</sup>

Putusan yang dibuat oleh hakim dalam sebuah pengadilan harus berdasarkan kebenaran, keadilan, dan kejujuran yang berdasarkan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian dalam membuat suatu putusan hakim dipengaruhi faktor-faktor sebagai pertimbangan dalam menjatuhkan putusannya. Adapun faktor-faktor tersebut antara lain:

a. Faktor sosiologis

Yaitu faktor yang berkaitan dengan nilai-nilai kemasyarakatan dan nilai-nilai kehidupan yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.

b. Faktor Psikologis

Alasan psikologis merupakan salah satu dasar juga bagi hakim untuk membuat putusan. Seperti yang diungkapkan oleh Soerjono Soekanto bahwa:

“Para hakim oleh prasangka terhadap faktor pribadi yang berasal dari lingkungan sosial dan asal daripada terdakwa. Penelitian tersebut kebanyakan menekankan pada faktor-faktor psikologis dan sosiologis dalam proses penghukuman, sedangkan faktor yuridis rupa-rupanya tidak begitu mendapat perhatian yang cukup.”<sup>53</sup>

Tidak dapat dipungkiri bahwa hakim juga adalah manusia biasa yang mempunyai perasaan serta jiwa kemanusiaan. Faktor psikologis ini sebenarnya adalah suatu jembatan yang memungkinkan hakim mempertimbangkan akibat yang ditimbulkan oleh Tindak pidana korupsi bagi pelanggaran hak asasi manusia di bidang ekonomi, social dan budaya.

c. Faktor yuridis

Alasan ini berkaitan dengan masalah aturan yang telah ditentukan. Hukum nasional kita

<sup>52</sup> Suhadibroto, “Masyarakat Tidak Memahami UU Tetapi Mempunyai Rasa Keadilan”, makalah pada Lokakarya Metode Penelitian Putusan Hakim, Jakarta 17 s/d 19 Juli 2007.

<sup>53</sup> Soerjono Soekanto, 1979, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Alumni, Bandung, hlm 87.

memberikan kebebasan kepada hakim yang seluas-luasnya untuk memilih jenis pidana yang dikehendakinya, terutama dalam kaitannya dengan ancaman alternatif dalam perundang-undangan. Dalam Pasal 10 KUHP, kita hanya mengenal 2 jenis pidana, yaitu:

1). pidana pokok yang meliputi:

- a) pidana mati;
- b) pidana penjara;
- c) pidana kurungan;
- d) pidana denda

2). pidana tambahan, berupa:

- a) pencabutan beberapa hak tertentu;
- b) perampasan barang-barang tertentu;
- c) pengumuman keputusan hakim.

Inilah yang membuat hakim terlalu terpaku pada keadaan dan putusan-putusan yang telah ada terdahulu, tanpa mencoba keluar dan membuat suatu terobosan baru atas dasar hak asasi manusia. Dalam mengadili suatu perkara, hakim harus berdasar pada hukum, tapi perlu diingat bahwa hukum yang dimaksud bukan hanya hukum secara tertulis, namun lebih luas lagi meliputi sumber hukum tidak tertulis, dan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, sehingga hakim tidak hanya semata-mata menjadi corong undang-undang saja (*le bouche de la loi*).

Atas landasan inilah dirasakan kebutuhan akan adanya hukum progresif yang mengedepankan cara berfikir yang melayani dan menjaga kepentingan masyarakat dengan

mengedepankan cita-cita untuk memberikan sebesar-besarnya keadilan kepada masyarakat. Dalam pergerakan hukum progresif, pemaknaan terhadap teks aturan hukum akan menjadi sesuatu yang penting. Pemaknaan hukum ini bertalian dengan penafsiran terhadap teks-teks hukum.

Bagaimana mungkin hukum terus-menerus :dikramatkan dengan berdasar pada *The puretheory of law Hans Kelsen* yang mensterilkan unsure dari unsur non hukum? Hukum memerlukan asupan moral. Moral berperan penting ketika aparat penegak hukum dihadapkan pada pilihan mana yang benar dan salah dalam tataran etika, etis, dan tidak etis, adil dan tidak adil, dan manfaat mudharat.

Pengadilan dituntut untuk melahirkan putusan-putusan yang tidak hanya mengandung kepastian hukum, namun juga keadilan, serta kemanfaatan. Kegagalan lembaga peradilan untuk mewujudkan ketiga tujuan hukum tersebut akan mempengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap upaya penegakan hukum dan wibawa hukum.

Proses peradilan sering kali hanya diterjemahkan sebagai suatu proses untuk memeriksa dan mengadili berdasarkan hukum positif semata. Maka kelemahan dari pandangan ini adalah terjadinya penegakan hukum yang kaku, tidak ada diskresi, dan cenderung mengutamakan kepastian hukum dengan tidak jarang mengabaikan keadilan bagi masyarakat. Dalam kenyataannya, seringkali

putusan hakim hanya sebatas dokumen hukum yang kalau ditelaah hanya berupa putusan yang konvensional, kaku dan terperangkap dalam struktur yang baku, bagian pertimbangan hukumnya sangat pendek, hanya mengutip pengulangan dalam putusan sehingga tidak terlihat satu uraian yang runut dan sistimatis, putusannya tidak mencerahkan pemikiran hukum kita. Persepsi mereka dalam beracara terbatas pada obyek perkara dan tidak berniat untuk menggunakan obyek perkara sebagai pintu masuk untuk melahirkan suatu putusan yang menajamkan makna keadilan.<sup>54</sup> Penting untuk para pelaku peradilan memahami bahwa proses peradilan bukanlah semata-mata menerapkan pasal demi pasal dari Undang-undang, melainkan pula melibatkan perilaku masyarakat dan struktur sosial masyarakat.

Munculnya ketidakpercayaan masyarakat terhadap peradilan disebabkan oleh ketidakmampuan peradilan untuk memberikan pengayoman terhadap masyarakat. Padahal berlakunya hukum di dalam masyarakat bertujuan untuk mewujudkan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Untuk menuju pada pengadilan yang mengayomi masyarakat, maka putusan-putusan pengadilan tidak boleh hanya mengedepankan kepastian hukum saja, melainkan juga tidak mengabaikan tujuan hukum lainnya. Hal ini akan sejalan dengan

dasar berpijak bahwa “Hukum untuk kesejahteraan masyarakat”. Dengan demikian, pada akhirnya tidak hanya dikatakan sebagai *Law and Order* (Hukum dan Ketertiban) tetapi menjadi *Law, Order, and Justice* (Hukum, Ketertiban, dan Ketenteraman).

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Pasal ini peluang meskipun hukum positif tidak mengatur mengenai hal tersebut, hakim sebagai *Omo Iudex*, yaitu pribadi yang ahli dan terampil dalam hukum, dapat melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*), dalam arti ia harus mencari dan menemukan keadilan dengan menerapkan secara kreatif dalam setiap perkara konkrit.<sup>55</sup>

**Prinsip peradilan yang bebas dan mandiri menuntut hakim kreatif dalam melahirkan putusan. Putusan hakim tak hanya sekadar menjadi corong undang-undang saja melainkan juga mewujudkan keadilan. Dengan adanya pemikiran mengenai independensi hakim dalam memutus terdapat sebuah bentuk diskresi. Dalam kajian hukum modern hakim ditempatkan sebagai ujung tombak.**

<sup>54</sup> Todung Mulya Lubis, “Menggugat Konvensionalitas Putusan Pengadilan”, makalah pada Lokakarya Metode Penelitian Putusan Hakim, Jakarta 17 s/d 19 Juli 2007.

<sup>55</sup> Theo Huijbers, 1990, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 120.

Hukum berfungsi melindungi kepentingan manusia. Untuk itu agar manusia terlindungi, hukum harus ditegakkan. Dalam menegakkan hukum dalam sebuah putusan peradilan (hakim), ada tiga unsur sebagai nilai dasar yang harus selalu diperhatikan, *Pertama*, nilai yuridis (kepastian hukum), dengan tujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat. *Kedua*, sosiologis (kemanfaatan), tujuan ditegakkannya hukum masyarakat harus pula memperoleh manfaat dan jangan justru menimbulkan keresahan masyarakat, dan, *Ketiga*, filosofis (keadilan), yakni dengan hukum ditegakkan masyarakat akan memperoleh keadilan. Hakim yang cerdas akan dapat mengkompromikan ketiga nilai tersebut jika terjadi pertentangan.

Hanya berdalih “sesuai prosedur” untuk membebaskan pelaku korupsi, dinilai oleh Satjipto Rahardjo, sebagai “pelecehan” terhadap Negara Hukum secara luar biasa. Satjipto, lebih jauh menegaskan supaya penegak hukum membedakan antara “peraturan” (*wet, rule*) dengan “kaidah” (*recht, norm*). Suatu kesalahan besar jika membaca undang-undang berhenti hanya terbatas pada kata-kata sebagai sebuah peraturan. Hukum progresif menuntut keberanian hakim dalam menafsirkan pasal untuk memperadabkan bangsa. Peraturan hanya merupakan penerjemahan dalam bentuk kata-kata dan kalimat. Sedangkan kaidah merupakan makna spiritual atau roh dari peraturan itu sendiri

sebagai sebuah asas, dan itu diperoleh hanya dengan berpikir “cerdas”. Apabila proses tersebut benar, idealitas yang dibangun dalam penegakan hukum akan menjauhkan dari praktek ketimpangan hukum yang terkendali seperti saat ini. Manusia menciptakan hukum bukan hanya untuk kepastian semata-mata, tetapi juga untuk kebahagiaan.

Seorang Belanda, bernama Taverne, terkenal dengan kata-katanya yang berbunyi, “berikan kepada saya hakim dan jaksa yang baik, maka dengan peraturan yang buruk pun saya bisa membuat putusan yang baik”. Kata-kata Taverne itu mencerminkan bahwa baiknya suatu putusan hakim tidak tergantung kepada baiknya peraturan yang dibuat. Ia ingin menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang baik dan sempurna sekali pun, jika penerapannya oleh orang yang berperilaku buruk, maka hasilnya akan buruk dan mengecewakan banyak pihak. Dengan demikian, hukum progresif sejatinya hanya berada di tangan hakim (penegak hukum) yang progresif pula. Maka jika hakim dapat digolongkan kepada dua golongan, yaitu hakim yang hanya berpegang kepada teks formal saja dan hakim yang teks hanya dijadikan panduan, maka hakim golongan kedua dianggap sebagai hakim yang progresif.

Korupsi yang telah luar biasa terjadi di Indonesia membutuhkan hakim progresif, yaitu hakim yang mau bertindak dan berpikir luar

biasa. Menurut hasil penelitian<sup>56</sup> dalam praktek terdapat kecenderungan umum (*mainstream*) para hakim mengikuti pola berfikir *legal positivism* dan jarang sekali ditemukan hakim yang memiliki pola berpikir non-positivistik dalam memutus perkara. Corak *legal positivism* berpikir ini sebenarnya lahir dari paham hukum yang diikuti hakim selama ini yaitu paham positivisme hukum. Paham positivisme hukum ini akan melahirkan pola pikir hakim yang positivistik dalam memutus perkara.

Hasil penelitian yang sama juga menemukan dua tipe hakim dalam memaknai korupsi yaitu tipe haki tekstual dan tipe hakim kontekstual. Pemaknaan tekstual yaitu penafsiran sempit yang hanya mengacu pada teks undang-undang yang berlaku, sedangkan pemaknaan kontekstual yaitu penafsiran luas yang selain mengacu pada bunyi teks juga mengaitkan dengan factor-faktor sosiolegal yang ada. Dalam praktik, pola pikir hakim dengan tipologi pemaknaan tekstual masih mendominasi paradigm hakim dalam menafsirkan ketentuan perundang-undangan korupsi. Implikasinya hakim menjadi sulit atau dapat dikatakan gagal membuktikan unsure-

unsur tindak pidana korupsi sehingga banyak melahirkan putusan bebas.<sup>57</sup>

Konsep atau gagasan Hukum Progresif menawarkan paradigma baru dalam cara ber hukum yang selama ini didominasi oleh paham hukum yang legal positivism. Lahirnya hukum Progresif sebagai akibat ketidakpuasan kinerja serta bentuk keprihatinan atas penegakan hukum di Indonesia. Dalam konteks Tindak Pidana Korupsi, pentingnya hukum progresif didasarkan pada kenyataan gagalnya hukum membawa koruptor ke penjara oleh penegak hukum (hakim). Kegagalan itu disebabkan oleh sifat submisif (tunduk sepenuhnya) terhadap kelengkapan hukum yang ada, seperti prosedur, doktrin, dan asas. Akibatnya hukum justru menjadi *safe heaven* bagi koruptor. Dilihat dari sudut hukum Progresif, maka cara-cara dan praktek ber hukum seperti itu sudah tergolong kontra progresif.<sup>58</sup>

Hukum Progresif menawarkan bentuk pemikiran dan penegakan hukum yang tidak submisif terhadap system yang ada, melainkan lebih afirmatif, maksudnya ialah lebih berani untuk melakukan pembebasan dari praktik konvensional dan menggunakan cara lain agar

---

<sup>56</sup> M. Syamsudin, *Rekonstruksi Pola Pikir Hakim Dalam Memutuskan Perkara Korupsi Berbasis Hukum Progresif*, artikel merupakan hasil penelitian multi years Hibah Bersaing yang dibiayai oleh DP2M Dikti Kementerian Pendidikan Nasional RI, anggaran tahun 2010.

---

<sup>57</sup> M. Syamsudin. *Kecenderungan Paradigma Berpikir Hakim dalam Memutus Korupsi*, Jurnal media Hukum FH UMY, Vo 15 No. 2. Des 2008.hlm 188.

<sup>58</sup> Satjipto Rahardjo, "*Hukum Progresif sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia*". Dalam Buku: *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Penyunting: Ahmad Gunawan dan Muammar Ramadhan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm 2-3.

menghasilkan terobosan-terobosan (*rule breaking*). Bila merujuk ke ‘Bapak Hukum Progresif Indonesia’ Alm Prof Satjipto Rahardjo, hukum progresif merupakan hukum yang tak hanya terpaku pada teks undang-undang, tetapi harus menggali keadilan di masyarakat. Pahaminya yang terkenal adalah hukum untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Model penegakan hukum yang progresif diharapkan mampu mengatasi persoalan korupsi yang sudah kronis ini. Dibutuhkan kesadaran kolektif antara aparat penegak hukum dan juga masyarakat untuk bahu-membahu memberantas korupsi. Paradigma hukum progresif sendiri itu adalah bahwa hukum untuk manusia, bukan manusia untuk hukum<sup>59</sup>. Gagasan hukum progresif adalah untuk membebaskan dari cara berhukum yang selama ini terjadi. Dalam konteks pemberantasan korupsi, hukum progresif membantu kita untuk menegakkan keadilan secara penuh dan membebaskan bangsa Indonesia dari bahaya korupsi. Mengutip pernyataan (alm) Prof. Satjipto Rahardjo: “kultur kolektif secara progresif akan membebaskan kita dari praksis liberal dan berani menempuh cara lain demi menolong bangsa ini dari kehancuran karena praktik korupsi yang sudah meluas.”<sup>60</sup> Namun gagasan hukum progresif yang dilontarkan oleh alm.

Prof Satjipto ini masih berupa konsep yang belum diterapkan oleh para penegak hukum, karenanya gagasan ini harus mulai dibumikan di Indonesia sehingga menjadi kongkrit dan dilaksanakan oleh hakim di Indonesia.

Mengingat hukum Progresif masih lahir sebagai sebuah gagasan atau ide, maka dibutuhkan pendekatan model yang dapat digunakan. Dari sekian banyak model yang ada *Interesenjurisprudens* merupakan model yang tampak lebih sesuai dengan semangat hukum Progresif. Searah dengan Hukum Progresif, aliran ini menganut prinsip melayani kepentingan dan memenuhi kebutuhan manusia sebagai tujuan utama berhukum. Demi mencapai tujuan tersebut upaya yang dilakukan tidak selalu mengandalkan penerapan aturan hukum secara hitam putih<sup>61</sup>

Aliran ini muncul di Jerman sekitar dekade awal abad ke 20. *Interesenjurisprudens* dengan tegas menolak pertimbangan yuridis yang legalistic yang kaku. Aliran ini memegang prinsip “keadilan tidak dapat dikorbankan hanya lantaran keterbatasan norma dan teks-teks hukum yang ada.” Karena itu argumeen-argumen legal dicari sesudah keadilan ditemukan untuk membingkai secara yuridis formal, keputusan yang diyakini adil tersebut.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Satjipto Rahardjo. Op.cit., hal. 61.

<sup>60</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2010), hal 134.

<sup>61</sup> Bernard L.Tanya, 2005, *Hukum, Politik dan KKN*. Surabaya: Srikandi, hlm 39. Baca pula Satjipto Rahardjo, “Bersatulah Hukum Progresif”, Kompas, 6 September 2004.

<sup>62</sup> Ibid

Dari uraian singkat di atas dapat ditemukan tujuan dan semangat yang sama antara Hukum Progresif dengan *Interesjurisprudent*, setidaknya dalam 5 (lima) hal, yaitu pertama, semangat menempatkan kepentingan dan kebutuhan manusia/rakyat sebagai tujuan utama dari hukum; kedua, kehendak menyelenggarakan hukum secara kreatif, ketiga, pentingnya kepekaan, empati, serta dedikasi dalam penyelenggaraan penegakan hukum; keempat, kearifan aparat penegak hukum menjadi kata kunci pencapaian keadilan; dan kelima, tidak anti peraturan, akan tetapi terus-menerus member makna barudalam ruang dan waktu yang tepat.<sup>63</sup>

Selain itu semangat Hukum Progresif juga sangat dipengaruhi oleh pelaku-pelaku hukum yang arif dan kreatif yang akan melaksanakannya mengingat kunci perubahan terletak pada penafsiran kontekstual terhadap hukum mengingat hukum progresif tidak mengeyampingkan peraturan yang ada, sebaliknya Hukum Progresif merangkul baik peraturan dan kenyataan atau kebutuhan sosial sebagai dua hal yang harus dipertimbangkan dalam membuat keputusan. Memadukan kedua hal ini bukanlah perkara yang mudah, karenanya dibutuhkan kehadiran pelaku hukum yang arif dan kreatif untuk memandu penafsiran yang luas dan kreatif terhadap

peraturan-peraturan yang tidak dapat menolong terwujudnya rasa keadilan.

Pelaku hukum progresif berusaha menemukan keadilan dalam batas dan di tengah keterbatasan kaidah-kaidah hukum yang ada. Itu sebabnya, kecerdikan dan kearifan pelaku hukum untuk menyelami roh sebuah peraturan, serta kemampuan menentukan cara yang tepat untuk sebuah kepentingan atau kebutuhan yang harus dipenuhi oleh hukum merupakan kekuatan kunci dari hukum progresif. Oleh karenanya praktek hukum Progresif lebih mengandalkan kebijaksanaan pelaksana dalam hal ini hakim yang menjadi ujung tombak perjuangan hukum progresif. Untuk mewujudkan hal ini hakim diharapkan bertindak kreatif sehingga dapat melahirkan keputusan yang dapat menjadi jurisprudensi untuk memandu perubahan hukum secara progresif. Jika pelaku hukum Progresif tidak arif dalam membuat keputusan maka kebebasan yang diberikan oleh Hukum Progresif akan dapat disalahgunakan demi kepentingan lainnya.

Berbeda dengan legalisme yang berpusat pada aturan, hukum progresif menawarkan jalan lain. Paradigma dibalik kejujuran dan ketulusan menjadi mahkota penegakan hukum. Empati, kepedulian, dan dedikasi menghadirkan keadilan, menjadi roh penyelenggaraan hukum. Kepentingan manusia (kesejahteraan dan kebahagiaannya) menjadi titik orientasi dan tujuan akhir hukum.

---

<sup>63</sup> Ibid

Karenanya, para penegak hukum menjadi ujung tombak perubahan. Dalam logika itulah revitalisasi hukum dilakukan. **Sehingga, perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tapi pada kreativitas hakim saat mengaktualisasikan hukum dalam ruang dan waktu yang tepat.** Aksi perubahan pun bisa segera dilakukan tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*), karena pelaku hukum progresif dapat melakukan pemaknaan yang progresif terhadap peraturan yang ada.

Hakim dituntut untuk senantiasa menggali, memahami, dan mengikuti nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.<sup>64</sup> Hal ini karena nilai-nilai hukum dan rasa keadilan senantiasa berubah seiring dengan perkembangan sosial budaya masyarakat. Sementara teks undang-undang bersifat statis, dan tidak dapat dilepaskan dari faktor-faktor sosial politik yang mengiringi lahirnya sebuah undang-undang. Teks undang-undang juga tidak selamanya mampu secara berkesinambungan mencerminkan nilai-nilai hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat yang berubah. Dalam kerangka ini, hakim tidak dapat hanya berperan sebagai corong undang-undang. Hakim melalui kedudukan dan kewenangan yang dimilikinya, harus dapat berperan aktif sebagai tokoh sentral pembaruan hukum.<sup>65</sup> Pada gilirannya, hakim

yang progresif diharapkan mampu menjatuhkan putusan yang mencerminkan nilai-nilai dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Dari hasil penelitian tim peneliti Komisi Yudisial (KY) terhadap putusan hakim, KY menyimpulkan banyak hakim di Indonesia yang tidak progresif. Para hakim umumnya hanya mengacu pada undang-undang yang ada. Ketua SDM Litbang dan Penanggungjawab Penelitian KY, Jaja Ahmad Jayus menyatakan:

"Memang banyak kemampuan hukum para hakim yang kurang progres, kurang mempunyai terobosan-terobosan hukum. Karena hakim kebanyakan cenderung positifisme hukum. Yang menjadi rujukan dasar memutus perkara (perdata atau pidana) masih bersumber pada UU. Namun secara umum, hasil penelitian tersebut menunjukkan tingkat profesionalitas hakim memadai. Misalnya dalam hal menjalankan hukum acara, mereka umumnya sudah melaksanakan. Pada prinsip peradilan, seorang hakim harus memegang prinsip-prinsip hukum ketika harus memutuskan suatu perkara. Artinya, hakim bukan hanya mengacu kepada UU yang berlaku saja, tapi juga harus ada referensi hukum lain, misalnya sumber hukum adat, sumber hukum formil, ada traktaat, yurisprudensi atau doktrin. Dari hasil penelitian ini hanya

<sup>64</sup> Pasal 5 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

<sup>65</sup> Basuki Rekso Wibowo, "Pembaruan Hukum yang Berwajah Keadilan," dalam *Varia Peradilan*, Majalah

Hukum Tahun XXVII, No. 313, Desember 2011, hlm. 11-12.

satu dua hakim yang memakai referensi ini. Penelitian ini juga menunjukkan secara konsisten butir-butir yang dijadikan pusat perhatian dalam penelitian putusan hakim yang cenderung sama dari tahun ke tahun (2009-2011).”<sup>66</sup>

Dalam menegakkan hukum, ada tiga unsur yang harus diperhatikan: kepastian hukum, keadilan hukum, dan kemanfaatan hukum. Kepastian dalam pemberantasan korupsi telah diatur dalam Undang-Undang yang terkait dengan masalah tindak pidana korupsi. Selain kepastian hukum, hal yang harus diperhatikan adalah unsur keadilan dan kemanfaatan. Putusan hakim harus bersifat adil dan tercipta unsur kemanfaatan agar masyarakat puas terhadap putusan hakim tersebut. Hukum adalah untuk manusia, jadi hukum harus memberikan manfaat untuk manusia banyak. Paham inilah yang harus coba digali oleh hakim dalam membuat putusan-putusan terutama dalam perkara-perkara korupsi, sehingga dapat mendekatkan nuansa keadilan dalam putusan, namun tentu saja dengan tidak mengabaikan nilai-nilai kepastian hukum.

Hakim diharapkan dapat menemukan hukum atas suatu peristiwa secara tepat. Penemuan hukum adalah proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas-petugas hukum yang diberi tugas melaksanakan hukum

terhadap peristiwa-peristiwa konkret. Dalam penemuan hukum, hakim boleh tunduk terhadap undang-undang dan juga bisa sedikit “*melenceng*” dari undang-undang semata yang biasanya digunakan metode interpretasi atau penafsiran hukum.<sup>67</sup>

Dalam konteks penegakan hukum dan pemberantasan korupsi, putusan hakim harus berdasarkan undang-undang dan juga penafsiran atas undang-undang serta yurisprudensi. Diharapkan putusan hakim tersebut benar-benar berkualitas dan mempunyai efek jera bagi para koruptor. Semoga akan semakin banyak hakim yang berpikiran progresif untuk pemberantasan korupsi di Indonesia. Yurisprudensi yang dimiliki hakim harus dimanfaatkan sebaik-baiknya. Jika banyak hakim-hakim yang progresif dan mempunyai keberanian untuk menegakkan hukum secara tegas dan adil, niscaya terjadi kemajuan hukum di Indonesia dan upaya pemberantasan korupsi tidak jalan ditempat.

Menurut (alm) Prof. Satjipto Rahardjo, dalam sejarah kemajuan-kemajuan dalam hukum tidak dicapai melalui “menjalankan hukum yang biasa-biasa saja” melainkan melalui keberanian menempuh langkah *rule breaking* yang visioner.<sup>68</sup> Jadi, penegakan hukum yang progresif wajib dilakukan dan hal

<sup>66</sup> <http://id.berita.yahoo.com/ky-hakim-indonesia-kurang-progresif-073347105.html>

<sup>67</sup> Sudikno Mertokusumo, Op.cit., hal. 217-219

<sup>68</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2010), hal. 169.

ini dimulai dari keberanian hakim dan juga aparat penegak hukum yang lain.

### Penutup

Gagasan tentang Hukum Progresif menawarkan perspektif, spirit, dan cara baru mengatasi kelumpuhan hukum di negeri ini. Penegakan hukum yang benar, tegas, adil, dan progresif adalah alat utama untuk perang terhadap koruptor dan korupsi. Pola berpikir hakim yang positivistik tidak dapat menyelesaikan problem-problem hukum yang semakin kompleks dan rumit terutama berkaitan dengan tindak pidana korupsi.

Hukum Progresif menawarkan bentuk pemikiran dan penegakan hukum yang tidak tunduk sepenuhnya terhadap peraturan, melainkan menyeimbangkan antara peraturan dan kebijaksanaan dalam rangka pencapaian keadilan. Implementasi terhadap Hukum Progresif memerlukan pelaku yang arif dan kreatif sebagai agen perubahan, karenanya hakim menjadi ujung tombak dalam menghasilkan putusan-putusan yang berjiwa progresif. Muatan hukum progresif sedianya dielaborasi dalam pendidikan bagi calon hakim agar prinsip-prinsip hukum progresif tersosialisasikan sejak awal kepada calon hakim.

Pertimbangan bahwa korupsi membawa kemelaratan dan kerusakan bangsa dan negara karena merampas hak-hak asasi rakyat secara luas untuk disejahterakan oleh negara, adalah

salah satu pertimbangan hakim yang sangat beralasan untuk menghukum koruptor dengan penjara dan denda maksimal. Membuat efek jera sebagai sebuah tujuan hukuman akan menjadi cara ampuh dalam memberantas korupsi di negeri ini.

### Daftar Pustaka

- Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, PT Toko Gunung Agung, Jakarta.
- Barda Nawawi Arief, 2007, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Penerbit Kencana, Jakarta.
- Bernard L.Tanya, 2005, *Hukum, Politik dan KKN*. Srikandi, Surabaya.
- Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary*, Edisi VI, West Publishing, St. Paul Minnesota.
- Lawrence M. Friedman, 1986, *The Legal System : A Social Science Perspective*, New York : Russel Sage Foundation.
- S. Wojowasito-W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia, Indonesia-Inggris*, Jakarta, Cyperss, 1971.
- Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Penerbit Angkasa, Bandung, hlm. 58.
- , 2006, *Membedah Hukum Progresif.*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- , 2009, *Hukum Progresif; Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publisihing, Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto, 1979, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Alumni, Bandung.

- Syed Hussein Alatas, 1975, *Sosiologi Korupsi*, LP3ES, Jakarta.
- Theo Huijbers, 1990, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta.
- Basuki Rekso Wibowo, "Pembaruan Hukum yang Berwajah Keadilan," dalam *Varia Peradilan*, Majalah Hukum Tahun XXVII, No. 313, Desember 2011, hlm. 11-12.
- Garuda Wiko. *Penegakan Hukum, Pembaharuan Hukum, dan Rancang Bangun Hukum Progresif*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura, Pontianak 29 Oktober 2009.
- Jaleswari Pramodhawardani, *Korupsi = Pelanggaran HAM*, dalam *Harian Kompas*, 9 Desember 2009.
- M. Syamsudin. *Kecenderungan Paradigma Berpikir Hakim dalam Memutus Korupsi*, Jurnal media Hukum FH UMY, Vo 15 No. 2. Des 2008, Yogyakarta.
- M. Syamsudin, *Rekonstruksi Pola Pikir Hakim Dalam Memutuskan Perkara Korupsi Berbasis Hukum Progresif*.
- Sudijono Sastroatmojo, *Konfigurasi Hukum Progresif*, Artikel dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 8 no. 2 September 2005.
- Sudarto, 1976, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, dikeluarkan oleh Badan Penyediaan Bahan Kuliah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.
- Suhadibroto, "Masyarakat Tidak Memahami UU Tetapi Mempunyai Rasa Keadilan", makalah pada Lokakarya Metode Penelitian Putusan Hakim, Jakarta 17 s/d 19 Juli 2007.
- Todung Mulya Lubis, "Menggugat Konvensionalitas Putusan Pengadilan", makalah pada Lokakarya Metode Penelitian Putusan Hakim, Jakarta 17 s/d 19 Juli 2007.
- Website
- Hamid Awaludin, "Korupsi Sebagai Pelanggaran HAM" @ <http://www.perpustakaan.bappenas.go.id>
- Teguh Dartanto, *Gelapnya Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, <http://www.tempointeraktif.com>
- Keputusan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 188.34/K.157/2010 tentang Program Legislasi Daerah.

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENGIKATAN JAMINAN BARANG BERGERAK MILIK  
PIHAK KETIGA DALAM BENTUK FIDUSIA PADA PERJANJIAN HUTANG PIUTANG

Oleh:  
Hawa Pratiwi

Pembimbing I  
Prof. Dr. Y.C. Thambun Anyang, SH

Pembimbing II  
H. Asikin, SH., M.Hum

Abstrak

Fidusia merupakan suatu jaminan atas dasar kepercayaan, dalam arti bahwa penguasaan benda tidak dipegang oleh kreditur tetapi dipegang oleh pemilik barang. Fidusia di dahului dengan suatu perjanjian pinjam-meminjam uang atau perjanjian hutang piutang sebagai perjanjian pokok. Oleh karena itu, jika perjanjian pokok berupa hutang piutang telah dapat dilunasi, maka otomatis perjanjian dalam jaminan fidusia berakhir. Perjanjian *accessoir* bersifat fidusia sebagai subjek hukum yang melakukan perjanjian yaitu pemberi fidusia dan penerima fidusia. Pemberi fidusia adalah orang perseorangan atau korporasi pemilik benda yang menjadi obyek jaminan fidusia sedangkan Penerima Fidusia adalah orang perseorangan atau korporasi yang mempunyai piutang yang pembayarannya dijamin dengan Jaminan Fidusia Perjanjian hutang piutang dikenal pihak debitur dan kreditur, sedangkan jaminan fidusia dikenal adanya Penerima Fidusia dan Pemberi Fidusia. Pemberi fidusia adalah debitur sedangkan kreditur adalah penerima fidusia. Hal ini karena debitur menjaminkan barang miliknya sendiri untuk melakukan perjanjian kredit. Dalam perkembangan di bidang usaha, ada kasus di mana debitur yang memiliki hutang kepada kreditur menjaminkan barang milik pihak ketiga untuk melunaskan hutangnya sendiri, karena debitur tidak memiliki kemampuan untuk menjaminkan barang miliknya sendiri. Pihak Ketiga dan Debitur harus memiliki hubungan yang erat supaya pembebanan jaminan fidusia dapat dilakukan. Suatu perlindungan hukum diberikan kepada kreditur apabila mendaftarkan jaminan fidusia. Pada Kantor Pendaftaran Fidusia dengan dasar suatu Akta Jaminan Fidusia yang di buat oleh Notaris. Akta Jaminan Fidusia memuat pihak Pemberi Fidusia dan Penerima Fidusia. Pemberi Fidusia tidak harus adalah Debitur tetapi dapat juga Pihak Ketiga.

**Kata Kunci : fidusia pihak ketiga, perlindungan hukum kreditur, objek milik pihak ketiga.**

Abstract

Fiduciary is a guarantee of trust, glittering object not mean that the control held by the lender but is held by the owner of the goods. Preceded by a fiduciary in borrowing money agreement or contract payable as principal agreement. Therefore, if an agreement has been the subject of accounts payable to be paid, then the fiduciary agreement automatically expires. Accessoir agreement as a fiduciary is subject to the agreement that giver fiduciary and receiver fiduciary. Givers fiduciary is an individual or corporate owners who object to the warranty of fiduciary, meanwhile the receiver fiduciary is an individual or corporation that has receivables for which payment is guaranteed by the Fiduciary Warranty. Agreement known as the debtor's accounts payable and creditors, while the known existence of fiduciary receiver and giver Fiduciary. Givers fiduciary is creditors while the debtor is a fiduciary receiver. This is because the borrower to pledge the goods of his own to make the loan agreement. The developments in the field of business, there are cases where the debtor who has debts to the creditor the property pledged to a third party paid his own debt, because the debtor just do not have the ability to pledge the goods of his own. Third Party and the Debtor should have a close relationship to the imposition of fiduciary to do. Given legal protection to creditors if the fiduciary register. Fiduciary Registry Office on the basis of a Fiduciary Warranty Deed made by Notary. Fiduciary Warranty Deed includes the giver fiduciary and receiver Fiduciary. Fiduciary giver does not have the Debtor but can also Third Party. This will be a problem when the giver fiduciary is not the same person to warranty it's object.

**Key Note : Third party fiduciary. Creditor legal protection. third party's object.**

## Pendahuluan

Indonesia merupakan Negara hukum yang memiliki kelembagaan Negara maupun aparatur penegak hukum yang berfungsi untuk menegakkan suatu aturan hukum. Negara hukum bukan sekedar termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945 tetapi harus di terapkan dalam kehidupan bernegara dan berbangsa. Hukum memiliki salah satu fungsi yaitu untuk mengatur segala sesuatu yang ada di dalam masyarakat, hukum hidup di dalam masyarakat sehingga dengan adanya aturan hukum maka dapat diciptakan suatu ketertiban. Dalam konteks ini hukum tidak terlepas dengan bidang perekonomian masyarakat. Ekonomi masyarakat di atur dengan regulasi hukum tersebut.

Perjanjian hutang piutang dilakukan masyarakat untuk memenuhi kehidupan sehari-harinya dan bahkan menjadi hal yang penting dalam melakukan hubungan bisnis. Perjanjian ini melibatkan pihak debitur dan kreditur serta pihak debitur harus memberikan suatu agunan kepada kreditur untuk jaminan pelunasan hutangnya. Bagi pihak debitur bentuk jaminan yang baik adalah bentuk jaminan yang tidak akan melumpuhkan kegiatan usahanya sehari-hari, sedangkan bagi kreditur jaminan yang baik adalah jaminan yang dapat memberikan rasa aman dan kepastian hukum bahwa kredit yang diberikan dapat diperoleh kembali tepat pada waktunya.

Praktek pemberian jaminan dapat berupa benda tetap seperti hak tanggungan sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan, yang merupakan pelaksanaan dari Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria). Di samping itu juga terdapat suatu bentuk jaminan benda bergerak yang disebut fidusia yang berbentuk kepercayaan sehingga penguasaan objek jaminan tetap berada di tangan pemilik barang. Dalam terminology Belanda istilah jaminan fidusia ini disebut dengan *Fiduciare Eigendom Overdracht* (F.E.O) yaitu penyerahan hak milik secara kepercayaan.

Jaminan fidusia merupakan salah satu perkembangan di bidang hukum jaminan sehingga dapat memudahkan masyarakat mendapatkan kredit yaitu diatur di dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia. Jaminan fidusia ini lahir memenuhi tuntutan masyarakat yang membutuhkan kredit dan memberikan suatu objek jaminan benda bergerak, yang objek tersebut dapat dipegang oleh pemilik barang atau dalam hal ini adalah Pemberi Fidusia.

Menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia, fidusia merupakan pengalihan hak kepemilikan suatu benda atas dasar kepercayaan dengan ketentuan bahwa benda yang hak kepemilikannya dialihkan tersebut

tetap dalam penguasaan pemilik barang. Dengan menggunakan jaminan fidusia, kreditur mempunyai hak untuk memperoleh pelunasan hutang lebih dahulu (*preferen*) dibanding kreditur-kreditur lainnya hal ini secara implisit terkandung di dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia. Perlindungan kreditur memiliki suatu kepentingan untuk meningkatkan pembangunan nasional karena peningkatan arus perekonomian untuk mendapatkan kredit, yang mana kredit yang diberikan kepada masyarakat dapat merangsang pertumbuhan perekonomian masyarakat.

Adapun subjek dari perjanjian hutang piutang adalah kreditur (pemberi hutang) dan debitur (yang memiliki hutang) sehingga pihak debitur yang berhutang kemudian memiliki kewajiban untuk menjaminkan barang miliknya. Jaminan ini bersifat *accessoir* yang berarti bahwa jaminan fidusia ini muncul sebagai perjanjian ikutan dari suatu perjanjian pokok yang berupa perjanjian hutang piutang, dalam suatu perjanjian hutang piutang biasanya para pihak yaitu debitur dan kreditur membuat perjanjian tersebut dengan janji-janji tertentu dan disepakati bersama. Atas dasar tersebut pemberian jaminan ini akan melahirkan subjek Pemberi Fidusia dan Penerima Fidusia. Seiring dengan perkembangan di bidang usaha, ada beberapa kasus yang terjadi dilapangan yaitu di mana debitur yang memiliki hutang kepada kreditur menjaminkan barang milik Pihak

Ketiga untuk melunaskan hutangnya sendiri. Pihak debitur tidak memiliki kemampuan untuk menjaminkan barang miliknya sendiri sehingga menggunakan barang milik Pihak Ketiga.<sup>69</sup>

Bahwa di dalam perjanjian kredit yang dibuat oleh pihak kreditur hanya mencantumkan nama kreditur dan debitur. Sehingga timbul suatu kekuatiran dari pihak kreditur dalam hal perlindungan hukum. Salah satu lembaga keuangan bukan bank di kota Pontianak memiliki permasalahan yang serupa yaitu mengenai perlindungan hukum terhadap kreditur atas pelunasan hutang debitur dengan menjaminkan barang milik Pihak Ketiga<sup>70</sup>. Hal ini mengingatkan bahwa di dalam pendaftaran Akta Jaminan Fidusia, kreditur atau dalam hal ini Penerima Fidusia yang memiliki kewenangan untuk mendaftarkan, karena pihak kreditur yang telah memegang sertifikat jaminan fidusia memiliki kepastian hukum untuk melakukan eksekusi apabila debitur tidak dapat melakukan pelunasan hutangnya sebagaimana yang diperjanjikan oleh kedua belah pihak.

Dalam upaya untuk melakukan sinkronisasi antara pihak debitur dan pihak kreditur dengan Pihak Ketiga, maka digunakan suatu surat pernyataan yang berisi tentang persetujuan dari Pihak Ketiga untuk

<sup>69</sup> Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Kalimantan Barat, Sub Bidang Pelayanan Hukum Umum, 26 April 2012.

<sup>70</sup> Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Kalimantan Barat, Sub Bidang Pelayanan Hukum Umum 26 April 2012.

menjaminkan barang miliknya sebagai pelunasan hutang debitur. Kemudian berdasarkan surat perjanjian kredit yang dibuat oleh para pihak yaitu debitur dan kreditur maka dibentuk dalam Akta Jaminan Fidusia yang dibuat oleh Notaris dan di daftarkan pada Kantor Wilayah Hukum dan Hak Asasi Manusia. Melalui akta yang dibuat oleh Notaris ini maka kreditur memiliki kedudukan yang kuat yaitu bertindak sebagai kreditur *preferen* dalam hal memiliki hak yang didahulukan dari kreditur lain dalam rangka memperoleh pelunasan piutangnya.

Perjanjian kredit yang mengikat antara debitur dan kreditur memberikan akibat hukum kepada masing-masing pihak, sedangkan Pihak Ketiga tidak memiliki kontribusi dan kedudukan hukum yang kuat. Apabila barang yang dipegang oleh Pihak Ketiga dalam hal ini sebagai pemilik barang dipindahtangankan kepada orang lain maka pihak kreditur yang akan dirugikan. Karena perjanjian kredit yang dilakukan adalah antara debitur dan kreditur, Pihak Ketiga sebagai pemberi jaminan untuk memberikan barang miliknya dan bertanggungjawab untuk pelunasan hutang debitur.

### Permasalahan

1. Bagaimana mekanisme pemberian jaminan fidusia atas objek barang bergerak milik Pihak Ketiga dalam perjanjian hutang piutang?
2. Bagaimana kedudukan hukum surat pernyataan sebagai persetujuan bersedia menjaminkan barang miliknya?
3. Bagaimana perlindungan hukum terhadap kreditur yang menerima jaminan fidusia atas barang milik Pihak Ketiga untuk pelunasan hutang debitur?

### Pembahasan

#### Mekanisme Pemberian Jaminan Fidusia atas Objek Barang Bergerak Milik Pihak Ketiga Dalam Perjanjian Hutang Piutang

Suatu perjanjian yang dilakukan oleh para pihak yaitu kreditur dan debitur dibuat dalam perjanjian pokok yang berupa perjanjian hutang piutang. Perjanjian pokok yang dibuat antara pihak sesuai dengan kesepakatan perjanjian yaitu Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyatakan bahwa perjanjian tersebut berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya. Pada perjanjian pokok dikenal 2 pihak yaitu debitur dan kreditur. Kreditur adalah pihak yang mempunyai piutang karena perjanjian atau undang-undang sedangkan debitur adalah pihak yang mempunyai utang karena perjanjian atau undang-undang.

Pada dasarnya suatu perjanjian pokok memiliki perjanjian ikutan yang berupa suatu pembebanan jaminan. Dalam konteks pembebanan jaminan itu adalah jaminan fidusia yang dalam hal ini adalah jaminan benda bergerak.

Menurut teori fidusia<sup>71</sup>, Pemberi Fidusia menyerahkan secara kepercayaan hak miliknya sebagai jaminan hutang kepada Penerima Fidusia. penyerahan hak atas benda jaminan fidusia tidaklah sempurna sebagaimana pengalihan hak milik dalam perjanjian jual beli<sup>72</sup>. Yang ditonjolkan dalam penyerahan hak milik kepercayaan itu adalah sifat dinamikanya, *overdracht* atau *levering*-nya yaitu penyerahan yuridis sudah terjadi, kreditur memiliki sebatas jaminan hutang. Dalam perjanjian jaminan fidusia, pengalihan hak masih bergantung kepada suatu syarat, yakni apabila Pemberi Fidusia melakukan wanprestasi. Hal ini berarti bahwa kreditur Penerima Jaminan Fidusia belum sepenuhnya sebagai pemilik benda. Hak milik bersifat terbatas sebagai pemilik jaminan. Karena penguasaan benda ditangan pemilik barang.

Jaminan fidusia ini melahirkan subjek-subjek di dalam pembebanannya yaitu Pemberi Fidusia dan Penerima Fidusia. Tidak semua debitur merupakan Pemberi Fidusia, karena dapat juga debitur meminjam barang milik orang lain dalam hal ini bertindak sebagai Pihak Ketiga untuk menjaminkan barangnya.<sup>73</sup> Pada umumnya debitur merupakan Pemberi Fidusia yaitu orang perseorangan atau korporasi pemilik Benda yang menjadi objek

Jaminan Fidusia, sedangkan kreditur merupakan Penerima Fidusia adalah orang perseorangan atau korporasi yang mempunyai piutang yang pembayarannya dijamin dengan Jaminan Fidusia. Berdasarkan hal tersebut maka Penerima Fidusia atau dalam hal ini kreditur memiliki kewajiban untuk mendaftarkan benda yang dijadikan objek jaminan fidusia. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia menetapkan bahwa pembebanan Benda dengan Jaminan Fidusia dibuat dengan akta Notaris dalam Bahasa Indonesia dan merupakan Akta Jaminan Fidusia. Atas dasar Akta Jaminan Fidusia yang dibuat oleh Notaris maka kemudian diterbitkan sertifikat jaminan fidusia. Sesuai Pasal 6 Undang-Undang Jaminan Fidusia suatu Akta Jaminan Fidusia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sekurang-kurangnya memuat :

1. Identitas pihak Pemberi dan Penerima Fidusia;
2. Data perjanjian pokok yang dijamin fidusia;
3. Uraian mengenai Benda yang menjadi objek Jaminan Fidusia;
4. Nilai penjaminan; dan
5. Nilai Benda yang menjadi objek jaminan Fidusia.

Berdasarkan ketentuan tersebut dalam penjelasan dijelaskan bahwa identitas tersebut meliputi nama lengkap, agama, tempat tinggal atau tempat kedudukan dan tanggal lahir, jenis

<sup>71</sup> H. Tan Kamelo, **Hukum Jaminan Fidusia**, Alumni, Bandung, 2006, hal 190.

<sup>72</sup> Pasal 1459 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>73</sup> Wawancara Ready Sutanto Bong, SH Notaris Kota Pontianak, Selasa 15 Mei 2012, Pukul 14.00 Wib.

kelamin, status perkawinan dan pekerjaan, kemudian harus ada data perjanjian pokok yang dijamin dengan fidusia yaitu mengenai macam-macam perjanjian dan utang, yang dijamin dengan fidusia.

Kemudian objek jaminan fidusia cukup dilakukan dengan mengidentifikasi benda tersebut dan dijelaskan mengenai alas bukti kepemilikan objek tersebut. Berhubungan dengan stok barang dagangan dari suatu perusahaan maka di dalam Akta Jaminan Fidusia dicantumkan uraian mengenai jenis, merek, kualitas dari benda tersebut.

Di dalam Akta Jaminan Fidusia tidak disebutkan hubungan hukum antara debitur dan Pihak Ketiga. Karena dalam Akta Jaminan Fidusia itu memuat hubungan hukum antara Pemberi Fidusia (bisa debitur/ Pihak Ketiga) dengan kreditur. Tetapi jika barang jaminan itu milik Pihak Ketiga maka dalam Akta Jaminan Fidusia perlu menyebutkan data atau identitas debitur sebagai pihak yang dijamin hutangnya sebagai debitur.<sup>74</sup> Akta Jaminan Fidusia yang dibuat memuat tentang Pemberi Fidusia dalam hal ini adalah Pihak Ketiga karena sebagai pemilik objek dan Penerima Fidusia dalam hal ini adalah kreditur. Sedangkan untuk pihak debitur hanya disinggung pada klausula yang memuat tentang perjanjian hutang piutang yang

dibuat oleh debitur dan kreditur.<sup>75</sup> Hal ini dikarenakan sifat Perjanjian pembebanan jaminan fidusia yang dibuat secara notarial merupakan akta yang bersifat *accessoir* atau dikatakan juga sebagai perjanjian ikutan. Perjanjian pokok itu sendiri berupa perjanjian kredit atau perjanjian utang pemberian *promise* atau perjanjian lainnya yang menimbulkan utang pada umumnya tidak terikat pada suatu bentuk tertentu.<sup>76</sup> Dengan demikian para pihak yang menjadi esensial yang dimuat di dalam Akta Jaminan Fidusia adalah Penerima Fidusia dan Pemberi Fidusia.

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Kalimantan Barat ditemukan adanya akta Notaris mempersamakan antara Pemberi Fidusia dan Debitur.<sup>77</sup> Di dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 jelas membedakan pengertian Kreditur, Debitur, Pemberi Fidusia dan Penerima Fidusia. Hukum diterapkan di masyarakat (*law in society*) yang berarti bahwa hukum yang ada dimasyarakat disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Bahwa pada umumnya masyarakat yang tingkat ekonominya tidak mampu untuk memberikan suatu jaminan atas kredit yang dilakukan menggunakan barang

---

<sup>75</sup> Wawancara Ready Sutanto Bong, SH Notaris Kota Pontianak, Selasa 15 Mei 2012, Pukul 14.00 Wib.

<sup>76</sup> Indrawati Soewarso, **Aspek Hukum Jaminan Kredit**, institute bankir Indonesia, Jakarta, 2002, hal 63.

<sup>77</sup> Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Kalimantan Barat, Sub Bidang Pelayanan Hukum Umum, 23 Mei 2012.

---

<sup>74</sup> Wawancara Ready Sutanto Bong, SH Notaris Kota Pontianak, Selasa 15 Mei 2012, Pukul 14.00 Wib.

milik orang lain. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan fidusia yang merupakan komponen structural yang mempengaruhi bekerjanya hukum di mana peraturan yang berkaitan dengan fidusia mempunyai peranan penting dalam hubungannya dengan tingkah laku masyarakat, sehingga system hukum dapat berjalan sesuai keinginan masyarakat yang menimbulkan timbal balik.

Mekanisme pemberian fidusia antara debitur dan kreditur dengan melibatkan Pihak Ketiga diberikan oleh kreditur karena Pihak Ketiga telah menandatangani surat-surat berupa surat kuasa fidusia, surat pernyataan BPKB (Buku Pemilik Kendaraan Bermotor) yang ditandatangani oleh Debitur dan Pihak Ketiga (yang namanya tertera di BPKB) kemudian surat pernyataan yang berisi keterangan hubungan yang dimiliki antara debitur dan Pihak Ketiga, dalam hal hubungan debitur dan Pihak Ketiga yang dapat menjadi penjamin adalah hubungan kekeluargaan atau hubungan relasi bisnis.<sup>78</sup> Yang berarti bahwa Pihak Ketiga telah memiliki tanggungjawab dan ikut serta di dalam pengikatan antara debitur dan kreditur. Pihak ketiga hanya bertindak sebagai penjamin hutang bukan sebagai pihak yang akan melunasi hutang. Walaupun demikian, terdapat beberapa rambu-rambu yang harus diikuti oleh debitur ataupun Pihak Ketiga, hal

ini supaya menghindari kredit macet maupun kelalaian pembayaran dari debitur. Jaminan merupakan suatu bentuk kepercayaan dari kreditur supaya debitur mendapatkan dana untuk meningkatkan usaha yang dijalaninya.

Apabila di dalam perjanjian pokok antara debitur dan kreditur melibatkan Pihak Ketiga sebagai penjamin barang maka mekanisme pendaftaran yang dijadikan sebagai Pemberi Fidusia adalah Pihak Ketiga, karena di dalam perjanjian *accessoir* hanya dikenal Pemberi Fidusia dan Penerima Fidusia. Kemudian hubungan hukum antara debitur dan kreditur dalam perjanjian hutang piutang disinggung di dalam akta jaminan Notaris.<sup>79</sup> Dengan demikian Debitur atau Pihak Ketiga dapat disebut Pemberi Fidusia sejauh pihak tersebut adalah pemilik objek jaminan fidusia yang sesuai dengan Pasal 3 Undang-Undang Jaminan Fidusia ditafsirkan secara *argumentum a contrario*, maka benda yang menjadi objek Jaminan fidusia, meliputi :

- a. Benda bergerak yang berwujud;
- b. Benda bergerak tidak berwujud, termasuk piutang;
- c. Benda tidak bergerak yang tidak dapat dibebani dengan hak tanggungan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Hak Tanggungan;
- d. Benda tidak bergerak yang tidak dapat dibebani dengan hipotik sebagaimana diatur

<sup>78</sup> PT. Dipo Star Finance, Kamis 24 Mei 2012.

<sup>79</sup> Wawancara Ready Sutanto Bong, SH Notaris Kota Pontianak, Selasa 15 Mei 2012, Pukul 14.00 Wib.

dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang.<sup>80</sup>

### **Kedudukan Hukum Surat Pernyataan Sebagai Persetujuan Bersedia Menjaminkan Barang Miliknya**

Suatu benda bergerak menganut prinsip *inbezitstelling* yaitu hak milik atas benda tetap berada dalam tangan atau dikuasai oleh debitur walaupun hak milik atas benda tersebut telah berpindah ke tangan kreditur. Dengan demikian asas kepercayaan baik dalam sisi pemberian kredit perjanjian hutang piutang maupun di dalam pemberian jaminan fidusia merupakan suatu kaidah yang sangat penting.

Dalam konteks prinsip *inbezitstelling*, maka pihak debitur yang merupakan penguasa dari barang tersebut walaupun hak dari benda tersebut telah berpindah kepada kreditur karena dijadikan jaminan untuk pelunasannya. Berdasarkan prinsip larangan pemilikan benda jaminan fidusia walaupun debitur pemberi jaminan fidusia sudah wanprestasi, yang berarti syarat menanggihkan sudah terjadi, tidak juga dapat merealisasi kepemilikan hak yang telah diserahkan secara kepercayaan kepada kreditur jaminan fidusia. Hal ini membuktikan bahwa

penyerahan hak milik secara fidusia bukanlah sesuatu peralihan hak milik secara sempurna.<sup>81</sup>

Dalam kasus debitur menjaminkan barang milik Pihak Ketiga. Maka yang menguasai barang tersebut adalah Pihak Ketiga yang dijadikan jaminan barang untuk pelunasan hutang debitur. Pada tataran pembuatan perjanjian hutang piutang antara debitur dan kreditur menyertakan adanya surat pernyataan dari Pihak Ketiga sebagai bentuk persetujuan penjaminan barang.<sup>82</sup> Berdasarkan dokumen-dokumen tersebut sesuai Pasal 5 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 maka dibuatkan di dalam Akta Jaminan Fidusia oleh Notaris.

Berdasarkan hal tersebut, maka Pihak Ketiga dapat membuat surat pernyataan dibawah tangan ataupun dapat menghadap langsung dihadapan Notaris untuk membuat surat tersebut yang menyatakan pengalihan tanggungjawab karena Pihak Ketiga telah bertindak sebagai penjamin atas hutang debitur.<sup>83</sup>

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dianut ajaran bahwa untuk sahnya suatu penyerahan diperlukan persyaratan, antara lain harus dilakukan oleh orang yang berwenang menguasai bendanya (*beschikkingsbevoegdheid*). Biasanya orang tersebut adalah pemilik benda. Jadi, yang

<sup>80</sup> Rachmadi Usman, **Hukum Kebendaan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal 288.

<sup>81</sup> H. Tan Kamelo, **Hukum Jaminan Fidusia**, Alumni, Bandung, 2006, hal 202.

<sup>82</sup> PT. Dipo Star Finance, Kamis 24 Mei 2012.

<sup>83</sup> Wawancara Budi Perasetiyono, SH Notaris Kota Pontianak, Senin 14 Mei 2012, Pukul 10.00wib.

dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah wenang menguasai bukan wenang untuk bertindak. Realisasi dari ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata itu dapat diambil alih dalam bidang hukum jaminan fidusia, sehingga jaminan fidusia hanya menguasai benda jaminan fidusia. Secara yuridis, prinsip ini akan membawa konsekuensi bahwa apabila debitur Pemberi Jaminan Fidusia bukan orang yang mempunyai kewenangan menguasai terhadap benda jaminan fidusia, berarti perjanjian jaminan fidusia yang dilahirkan adalah cacat hukum. Oleh karena itu, sebelum mengikat perjanjian jaminan fidusia harus diselidiki terlebih dahulu apakah pihak pemberi jaminan fidusia adalah pemilik yang wenang menguasai bendanya atau hanya sebagai pemegang saja. Hal ini harus pula dinyatakan secara tegas dalam Akta Jaminan Fidusia.<sup>84</sup> Berdasarkan hal tersebut pemberi fidusia haruslah merupakan orang yang berwenang atas benda tersebut dan sebagai pemilik objek jaminan fidusia, Pihak Ketiga yang merupakan pemilik barang memiliki wewenang atas benda tersebut dan bertindak untuk kepentingan hukum debitur karena menjadi penjamin atas hutang debitur.

Beranjak dari hal tersebut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 menetapkan bahwa :

1. Permohonan pendaftaran Jaminan Fidusia dilakukan oleh Penerima Fidusia, kuasa atau wakilnya dengan melampirkan pernyataan pendaftaran Jaminan Fidusia.
2. Pernyataan pendaftaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) memuat :
  - a. Identitas pihak Pemberi dan Penerima Fidusia;
  - b. Tanggal, nomor Akta Jaminan Fidusia, nama dan tempat kedudukan Notaris yang membuat Akta Jaminan Fidusia;
  - c. Data perjanjian pokok yang dijamin fidusia;
  - d. Uraian mengenai Benda yang menjadi objek Jaminan Fidusia;
  - e. Nilai penjaminan; dan
  - f. Nilai Benda yang menjadi objek Jaminan Fidusia.
3. Kantor Pendaftaran Fidusia mencatat Jaminan Fidusia dalam Buku Daftar Fidusia pada tanggal yang sama dengan tanggal penerimaan permohonan pendaftaran.

Kemudian menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pendaftaran Jaminan Fidusia dan Biaya Pembuatan Akta Jaminan Fidusia menetapkan bahwa :

1. Permohonan pendaftaran Jaminan Fidusia diajukan kepada Menteri.
2. Permohonan pendaftaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia melalui Kantor oleh Penerima Fidusia, kuasa, atau

---

<sup>84</sup> H. Tan Kamelo, **Hukum Jaminan Fidusia**, Alumni, Bandung, 2006, hal 208.

wakilnya dengan melampirkan pernyataan pendaftaran Jaminan Fidusia.

3. Permohonan pendaftaran Jaminan Fidusia sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dikenakan biaya yang besarnya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah tersendiri mengenai Penerimaan Negara Bukan Pajak.
4. Permohonan pendaftaran Jaminan Fidusia sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilengkapi dengan :
  - a. Salinan akta Notaris tentang pembebanan Jaminan Fidusia;
  - b. Surat kuasa atau pendelegasian wewenang untuk melakukan pendaftaran Jaminan Fidusia;
  - c. Bukti pembayaran biaya pendaftaran Jaminan Fidusia sebagaimana dimaksud dalam ayat (3).
5. Pernyataan pendaftaran Jaminan Fidusia sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan dengan mengisi formulir yang bentuk dan isinya ditetapkan dengan Keputusan Menteri.

Dengan demikian tidak terdapat aturan yang tegas untuk menyertakan surat pernyataan dalam mekanisme pendaftaran jaminan fidusia. Surat pernyataan menjadi penting apabila seorang debitur yang berhutang kepada kreditur menjaminkan barang milik orang lain atau dalam hal ini Pihak Ketiga (di luar kedua belah pihak yaitu debitur dan kreditur) dan tidak tertuang diakta. Surat pernyataan persetujuan tidak diperlukan karena di dalam Akta Jaminan

Fidusia pihak ke tiga (penjamin) telah langsung menandatangani dalam Akta Jaminan Fidusia sehingga dengan penandatanganan Akta Jaminan Fidusia itu secara hukum Pihak Ketiga setuju dan telah memahami segala akibat-akibatnya sebagai penjamin. Karena perjanjian jaminan fidusia itu dibuat dengan akta Notaris dalam hukum pembuktian merupakan alat bukti yang sempurna.<sup>85</sup>

Pihak Ketiga yang bersedia menjadi penjamin atas hutang debitur memiliki tanggungjawab atas hutang debitur.<sup>86</sup> Hal ini juga dikuatkan dengan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia yang menetapkan bahwa Pemberi Fidusia wajib menyerahkan Benda yang menjadi objek Jaminan Fidusia dalam rangka pelaksanaan eksekusi Jaminan Fidusia. Dengan demikian apabila debitur wanprestasi sehingga tidak bisa melunasi hutang maka barang yang menjadi milik Pihak Ketiga dapat dieksekusi.<sup>87</sup>

Surat pernyataan tidak diwajibkan dalam syarat kelengkapan untuk pendaftaran jaminan fidusia, surat pernyataan menjadi penting apabila di dalam Akta Jaminan Fidusia tidak membedakan debitur dan Pemberi Fidusia (Pihak Ketiga) dan tidak menyebutkan di komparasi akta mengenai hubungan debitur

<sup>85</sup> Wawancara Ready Sutanto Bong, SH Notaris Kota Pontianak, Selasa 15 Mei 2012, Pukul 14.00 Wib.

<sup>86</sup> Wawancara Budi Perasetiyono, SH Notaris Kota Pontianak, Senin 14 Mei 2012, Pukul 10.00wib.

<sup>87</sup> Wawancara Budi Perasetiyono, SH Notaris Kota Pontianak, Senin 14 Mei 2012, Pukul 10.00wib.

dengan kreditur dalam perjanjian pokok dan hubungan Penerima Fidusia dengan Pemberi Fidusia dalam perjanjian *accessoirnya*.

### **Perlindungan Hukum Terhadap Kreditur Yang Menerima Jaminan Fidusia Atas Barang Milik Pihak Ketiga**

Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat *preventif* maupun yang bersifat *represif*, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum yaitu konsep di mana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.<sup>88</sup> Masyarakat merasakan perlindungan dan kepastian hukum dalam memberikan ketenteraman masyarakat, dan keberadaan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia juga dapat menjadi pedoman untuk mengatur kehidupan masyarakat. Perlindungan hukum antara debitur dan kreditur memiliki kekuatan yang sama, dalam arti bahwa subjek hukum mengharapkan adanya suatu kontribusi dari Negara untuk melindungi eksistensi mereka. Kreditur yang memberikan pinjaman dana kepada debitur, kreditur menyanggupi menerima jaminan barang yang memiliki

prinsip *accessoir* dari pihak debitur. Dalam hal ini, benda bergerak yang dijaminan dari pihak debitur kepada kreditur memiliki prinsip-prinsip di dalam Undang-Undang Jaminan Fidusia sebagai berikut :

1. Penerima Fidusia (kreditur) mempunyai hak mendahului dalam mendapatkan pembayaran atau pelunasan dari hasil penjualan harta jaminan (*droit de preference*);
2. Penerapan asas *specialitas* dan khususnya *publisiteit* merupakan hal baru yang selama ini tidak terdapat dalam praktek, kecuali fidusia atas rumah susun dan satuan rumah yang dibangun di atas tanah hak pakai atas tanah negara dilakukan pendaftaran di Badan Pertanahan Nasional. Dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 mewajibkan pendaftaran jaminan fidusia dalam rangka memberikan perlindungan dan kepastian hukum akan hak kebendaan kreditur;
3. Prinsip hukum jaminan yang melarang kreditur Penerima Fidusia memiliki langsung harta jaminan (*toeigenen*) hal tersebut terjadi perjanjian batal demi hukum;
4. Perjanjian pembebanan jaminan fidusia yang dibuat secara notarial merupakan akta yang bersifat *accessoir* atau dikatakan juga sebagai perjanjian ikutan. Perjanjian pokok itu sendiri berupa perjanjian kredit atau perjanjian utang pemberian *promise* atau

<sup>88</sup> **Pengertian Perlindungan Hukum**, <http://www.prasko.com/2011/02/pengertian-perlindungan-hukum.html>, 6 Mei 2012, Pukul 21.02 Wib.

perjanjian lainnya yang menimbulkan utang pada umumnya tidak terikat pada suatu bentuk tertentu;

5. Suatu hal yang baru selama ini belum pernah dijumpai dalam praktek pembebanan jaminan fidusia adalah ketentuan pidana bagi mereka yang melanggarnya.<sup>89</sup>

Beranjak dari prinsip jaminan fidusia yang memiliki hubungan erat dengan hukum kebendaan dari pemilik barang, bahwa benda tersebut dikuasai oleh pemiliknya. Dalam kasus benda tersebut dijaminkan kepada kreditur maka kepemilikan barang menjadi milik kreditur, akan tetapi penguasaan tersebut masih ditangan debitur. Hal ini menjadi berbeda apabila barang yang dijaminkan oleh debitur kepada kreditur adalah barang milik Pihak Ketiga yang dalam hal ini tidak memiliki hubungan dalam perjanjian pokok (perjanjian hutang piutang yang terjadi antara debitur dan kreditur).

Penguasaan barang yang merupakan barang milik Pihak Ketiga berada pada Pihak Ketiga, sedangkan kewajiban untuk pelunasan hutang terdapat pada debitur. Kreditur memiliki suatu hak untuk menagih hutang. Oleh sebab itu, dengan adanya jaminan fidusia yang mengenal Pemberi Fidusia dan Penerima Fidusia. Pemberi Fidusia yaitu orang

perseorangan atau korporasi pemilik Benda yang menjadi objek Jaminan Fidusia, sedangkan Penerima Fidusia yaitu dalam hal ini adalah orang perseorangan atau korporasi yang mempunyai piutang yang pembayarannya dijamin dengan Jaminan Fidusia.

Perjanjian jaminan fidusia yang disepakati oleh para pihak dihadapan Notaris yang dituangkan dalam Akta Jaminan Fidusia,<sup>90</sup> merupakan awal proses pengikatan dalam perjanjian jaminan fidusia artinya perjanjian jaminan fidusia masih dalam penangguhan, karena belum lagi mempunyai daya kerja perikatan atau pemenuhan perikatan belum lagi dapat dilaksanakan<sup>91</sup>, karena lahirnya hak kepemilikan terhadap benda jaminan fidusia bagi kreditur adalah pada saat pendaftaran jaminan fidusia.

Pendaftaran fidusia merupakan suatu upaya untuk melindungi kreditur.<sup>92</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 mewajibkan pendaftaran jaminan fidusia dalam rangka memberikan perlindungan dan kepastian hukum akan hak kebendaan kreditur, hal ini sesuai dengan asas publisitas yaitu dengan adanya pendaftaran maka publik dapat mengetahui tentang barang bergerak tersebut telah dijaminkan secara fidusia pada Kantor

---

<sup>90</sup> Pasal 5 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia

<sup>91</sup> Maria Darus Badruzaman, **Kompilasi Hukum Perikatan**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, Hal 40.

<sup>92</sup> Wawancara Budi Perasetiyono, SH Notaris Kota Pontianak, Senin 14 Mei 2012, Pukul 10.00wib.

---

<sup>89</sup> Indrawati Soewarso, **Aspek Hukum Jaminan Kredit**, institute bankir Indonesia, Jakarta, 2002, hal 63.

Pendaftaran Fidusia di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Berdasarkan hal tersebut apabila suatu jaminan fidusia dibuat dan didaftarkan pada Kantor Pendaftaran Fidusia maka kepastian hukum dari jaminan fidusia tersebut telah ada. Dalam konteks perlindungan hukum pada kreditur yang memiliki hak untuk mendapatkan pelunasan hutang dapat melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sah oleh hukum apabila debitur tidak dapat melakukan pembayaran. Akibat hukum dari perjanjian jaminan fidusia yang tidak didaftarkan adalah tidak melahirkan perjanjian kebendaan bagi jaminan fidusia tersebut, sehingga karakter *droit de suite* dan hak preferensi tidak melekat pada kreditur Penerima jaminan fidusia. Fidusia merupakan hak milik terbatas yang berfungsi sebagai jaminan saja, dengan sendirinya jika Pemberi Fidusia (debitur) jatuh pailit maka benda yang dijaminakan tersebut tidak masuk kedalam *boedel pailit*. Ini berarti kurator kepailitan tidak berhak menuntut benda yang bersangkutan dari kekuasaan Pemberi Fidusia. Dengan demikian Penerima Fidusia (kreditur) mempunyai hak *preferen* karena dia berhak menjual benda fidusia sebagai jaminan pelunasan hutang debitur kepadanya lebih dahulu dari kreditur-kreditur lainnya. Konsekuensi yuridis setelah Akta Jaminan Fidusia didaftarkan, yang menjadi pemilik jaminan atas benda fidusia adalah kreditur penerima fidusia walaupun

secara fisik debitur Pemberi fidusia tetap menjadi pemilik benda agunan.<sup>93</sup>

Pihak kreditur memiliki perlindungan sesuai Pasal 23 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia bahwa Pemberi Fidusia dilarang, mengalihkan, menggadaikan, atau menyewakan kepada pihak lain benda yang menjadi objek jaminan fidusia yang tidak merupakan benda persediaan, kecuali dengan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari Penerima Fidusia.

Kemudian pada Pasal 24 menetapkan bahwa Penerima Fidusia tidak menanggung kewajiban atas akibat tindakan atau kelalaian Pemberi Fidusia baik yang timbul dari hubungan kontraktual atau yang timbul dari perbuatan melanggar hukum sehubungan dengan penggunaan dan pengalihan benda yang menjadi objek jaminan fidusia. Dengan demikian, segala tindakan hukum Pemberi Fidusia yang merugikan ataupun mempengaruhi perjanjian antara kedua pihak maka beban pertanggungjawaban tidak dapat ditanggung oleh pihak Penerima Fidusia.

Berdasarkan Pasal 27 juga menyebutkan bahwa :

1. Penerima Fidusia memiliki hak yang didahulukan terhadap kreditur lainnya;
2. Hak yang didahulukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah hak Penerima Fidusia untuk mengambil

---

<sup>93</sup> H. Tan Kamelo, **Hukum Jaminan Fidusia**, Alumni, Bandung, 2006, hal 215.

pelunasan piutangnya atas hasil eksekusi benda yang menjadi objek jaminan fidusia;

3. Hak yang didahulukan dari Penerima Fidusia tidak hapus karena adanya kepailitan dan atau likuidasi Pemberi Fidusia.

Pasal 36 berisi tentang ketentuan pidana apabila Pemberi Fidusia yang mengalihkan, menggadaikan, atau menyewakan Benda yang menjadi objek Jaminan Fidusia yang dilakukan tanpa persetujuan tertulis terlebih dahulu dari Penerima Fidusia, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 50.000.000 (lima puluh juta) rupiah.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum tersebut, maka kreditur telah dilindungi secara hukum melalui Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999. Dalam konteks barang bergerak milik Pihak Ketiga yang dijadikan jaminan untuk pelunasan hutang debitur. Maka Pihak Ketiga pada dasarnya tidak memiliki beban hutang dan dengan memberikan persetujuan secara tertulis maka Pihak Ketiga diikat di dalam pelunasan hutang tersebut dan harus bertanggungjawab sesuai Pasal 30 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 mengenai Jaminan Fidusia. Pada dasarnya Pihak Ketiga yang tidak memiliki beban hutang akan sulit dilakukan eksekusi karena Pihak Ketiga dapat melakukan perlawanan kepada pihak kreditur, walaupun sudah terdapat bukti otentik untuk eksekusi barang bergerak

tersebut. Hal ini dipengaruhi dari psikologis Pihak Ketiga yang merasa tidak memiliki hutang kepada kreditur.<sup>94</sup> Dengan demikian berdasarkan bunyi Pasal 30 yaitu Pemberi Fidusia wajib menyerahkan Benda yang menjadi objek Jaminan Fidusia dalam rangka pelaksanaan eksekusi Jaminan Fidusia. Pemberi Fidusia yang setuju menjadi penjamin untuk hutang debitur memiliki kewajiban dan tanggungjawab apabila debitur tidak dapat melunaskan hutangnya. Tanggungjawab tersebut terbatas pada barang yang dijadikan jaminan kepada kreditur, barang tersebut dapat ditarik kembali oleh debitur dengan bukti sertifikat jaminan fidusia yang dibuat oleh pejabat yang berwenang. Karena dengan sertifikat jaminan fidusia yang memiliki irah-irah “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA” bahwa sertifikat jaminan fidusia bertindak layaknya putusan pengadilan yang tidak dapat dibatalkan dan diganggu gugat.

### **Penutup**

1. Mekanisme Pemberian Jaminan Fidusia atas Objek Barang Bergerak Milik Pihak Ketiga Dalam Perjanjian Hutang Piutang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia tidak menyimpang dari peraturan yang ada sehingga kreditur dapat menyetujui

---

<sup>94</sup> Wawancara Ready Sutanto Bong, SH Notaris Kota Pontianak, Selasa 15 Mei 2012, Pukul 14.00 Wib.

penjamin debitur adalah Pihak Ketiga yang memiliki hubungan erat dengan debitur dan melengkapi berkas-berkas yang dapat mengikat para pihak.

2. Surat pernyataan mempunyai kekuatan hukum apabila surat pernyataan yang dibuat oleh Pihak Ketiga selaku penjamin dan menyatakan setuju untuk menjaminkan barangnya atas pelunasan hutang debitur dibuat dibawah tangan dan dilegalisir oleh Notaris kemudian dilekatkan pada minuta Akta Jaminan Fidusia ataupun surat pernyataan yang dibuat dihadapan Notaris.
3. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia telah menjamin perlindungan kepada kreditur terutama dengan adanya pendaftaran jaminan fidusia pada Kantor Pendaftaran Fidusia yang memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada kreditur apabila akan melakukan eksekusi.

#### Daftar Pustaka

- Ahmadi Miru, *Hukum Perikatan*, Jakarta : 2008. PT. Raja Grafindo Persada.
- Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : 2003, PT. Raja Grafindo Persada
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta : 2007. PT. Raja Grafindo Persada.
- Frieda Husni Hasbullah, *Hukum Kebendaan Perdata*, Jakarta : 2005. Ind-Hill-Co.
- Gandaprawira, *Perkembangan Hukum Perkreditan Nasional dan Internasional*, Jakarta : 1992. Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Gunawan Widjaya dan Ahmad Yani, *Jaminan Fidusia*, Jakarta : 2001. Raja Grafindo Persada,
- Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Bandung : 2008. PT. Citra Aditya Bakti
- Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Jaminan Fidusia dan Hak Tanggungan*, 2006. Dicitak oleh Indonesia Legal Center Publishing
- H.F.A. Vollmar, *Hukum Benda (Menurut KUHPerdata)*, Bandung : 1990. disadur oleh Chidir Ali, Tarsito,
- H.Salim HS, *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*, Jakarta : 2004. PT. Raja Grafindo Persada
- ....., *Perkembangan Hukum Kontrak Innominaat Indonesia*, Jakarta : 2005. Sinar Grafika
- ....., *Perkembangan Hukum Kontrak diLuar KUHPerdata*, 2007. PT. Raja Grafindo Persada
- HP. Pangabean, *Efektivitas Penegakan Hukum Terhadap Lembaga Fidusia*, Jakarta : 2000. Makalah Seminar Hukum IKADIN
- H. Tan Kamelo, *Hukum Jaminan Fidusia*, Bandung : 2006. Alumni
- I.G Rai Widjaya, *Merancang Suatu Kontrak Teori dan Praktik*, Bekasi : 2004. Megapoin
- Indrawati Soewarso, *Aspek Hukum Jaminan Kredit*, Jakarta : 2002. institute bankir Indonesia.
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya, : 2006. Bayumedia.
- Libertus Jehani, *Pedoman Praktis Menyusun Surat Perjanjian*, Jakarta : 2007. Visi Media.
- Maria Darus Badruzaman, *Kompilasi Hukum Perikatan*, Bandung : 2001. Citra Aditya Bakti.
- M.Bahsan, *Hukum Jaminan dan Jaminan Kredit Perbankan Indonesia*, Jakarta : 2007. Raja Grafindo Persada.
- Munir Fuady, *Hukum Perkreditan Kontemporer*, Jakarta : 1996. PT. Citra Aditya Bakti

- M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata, Sinar Grafika*, Jakarta : 2007.
- Rachmadi Usman, *Hukum Kebendaan, Sinar Grafika*, Jakarta : 2011.
- ....., *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Indonesia*, Jakarta : 2003. Gramedia Pustaka Utama.
- Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta : 2005. Granit.
- Riduan Syahrani, *Seluk-Beluk Asas-Asas Hukum Perdata*, Bandung : 1989. PT. Alumni.
- R. Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat Di Indonesia Suatu Penjelasan*, Jakarta : 1982. Rajawali pers.
- Satrio. *Hukum jaminan Hak Jaminan Kebendaan Fidusia*,. Cetakan Pertama 2002. PT. Citra Aditya Bakti.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimeri*, 1988. Ghalia Indonesia
- Sri Soedewi Masjchoen, *Hukum jaminan di Indonesia. Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*, Jakarta : 1977. Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- ....., *Hukum Benda*, Yogyakarta : 1981. Liberty.
- Subekti, *Hukum Perjanjian*, Jakarta : 2005. PT. Intermedia.
- ....., *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Jakarta : 2008. Intermedia.
- Suharnoko, *Hukum Perjanjian Teori dan Analisa Kasus* , Jakarta : 2007. Kencana.
- Titik Triwulan Tutik, *Hukum Perdata Dalam Sistem Hukum Nasional*, Surabaya : 2008. Kencana.

**KAJIAN YURIDIS TERHADAP PENETAPAN KEPUTUSAN GUBERNUR YANG TIDAK  
MELALUI PROSEDUR SEBAGAIMANA DIATUR DALAM PERATURAN MENTERI  
DALAM NEGERI NOMOR 53 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN  
PRODUK HUKUM DAERAH  
(Studi di Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat)**

**Oleh:  
M. Jumaidinnur**

**Pembimbing I  
Prof. Dr. Kamarullah, SH., M.Hum**

**Pembimbing II  
Suhardi, SH., MH**

**Abstrak**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang mengatur prosedur dalam mengatur produk hukum atau daerah yang harus dipatuhi oleh semua pemerintah daerah dipatuhi dan staf, dan jika tidak dapat mengakibatkan konsekuensi hukum yang daerah seperti dari produk hukum cacat hukum karena keputusan Gubernur resmi validitas memenuhi syarat dari sebuah dekret, sehingga keputusan Gubernur dapat dicabut atau digugat oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

**Kata Kunci : Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah**

**Abstract**

Regulation of the Minister of Home Affairs No. 53 of 2011 on the establishment of the Regional Law Product governing procedure in arranging legal products or areas that must be complied with by all local governments obeyed and staff, and if not can lead to legal consequences that such areas of legal product legally flawed because the Governor's decisions ineligible formal validity of a decree, so that the Governor's decisions may be revoked or be sued by the State Administrative Court.

**Keyword : Regulation of the Minister of Home Affairs No. 53 of 2011 on the establishment of the Regional Law Product**

## **Pendahuluan**

Dalam rangka tertib administrasi pembentukan produk hukum daerah perlu dilakukan penyeragaman prosedur penyusunan produk hukum daerah secara terencana, terpadu dan terkoordinasi, sehingga dibentuk Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dinyatakan bahwa Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dinyatakan bahwa Produk hukum daerah terdiri dari bersifat pengaturan dan penetapan. Produk hukum daerah bersifat pengaturan berbentuk Peraturan Daerah atau nama lainnya, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan Bersama Kepala Daerah. Sedangkan Produk hukum daerah bersifat penetapan berupa keputusan kepala daerah.

Prosedur pembentukan produk hukum daerah seperti tersebut di atas berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011. Dalam penelitian ini penulis membatasi pada masalah penyusunan

Keputusan Kepala Daerah (Keputusan Gubernur) Provinsi Kalimantan Barat yang prosedurnya tidak mengikuti ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011.

Pembuatan produk hukum daerah yang harmonis baik dari aspek kewenangan maupun aspek perancangan hukumnya, merupakan suatu hal yang harus dipedomani oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat. Dalam rangka tertib administrasi penyusunan produk hukum daerah, maka perlu dilakukan penyeragaman prosedur secara terpadu dan terkoordinasi serta untuk menjamin keberlakuannya, sehingga dibentuklah Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Dalam hubungannya dengan penyusunan produk hukum daerah yang bersifat penetapan, Pasal 46 dan Pasal 47 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 menyatakan:

### **Pasal 46**

Penyusunan produk hukum daerah bersifat penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 berbentuk keputusan kepala daerah.

### **Pasal 47**

- (1) Pimpinan SKPD menyusun keputusan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 sesuai dengan tugas dan fungsi.
- (2) Keputusan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan

kepada sekretaris daerah setelah mendapat paraf koordinasi kepala biro hukum provinsi atau kepala bagian hukum kabupaten/kota.

- (3) Sekretaris daerah mengajukan rancangan keputusan kepala daerah kepada kepala daerah untuk mendapat penetapan.

Khusus prosedur penetapan Keputusan Gubernur Kalimantan Barat, ketentuan Pasal 46 dan Pasal 47 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 21 Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011 seperti tersebut di atas tergambar bahwa penyusunan Keputusan Gubernur harus melalui prosedur sebelum ditetapkan/ditandatangani, dan menempatkan Biro Hukum sebagai SKPD yang disertai tugas untuk melakukan koreksi dan telaahan dalam rangka harmonisasi dan sinkronisasi. Tugas Biro Hukum dimaksud dinormatiskan dalam Pasal 47 Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 39 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Barat sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 49 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa Biro Hukum mempunyai tugas perumusan kebijakan daerah di bidang dokumentasi dan informasi hukum, peraturan

perundang-undangan dan kajian hukum, bantuan hukum dan HAM serta pengawasan produk hukum kabupaten/kota.

Dalam kenyataannya di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat terdapat penetapan Keputusan Gubernur yang tidak melalui prosedur sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011, yaitu Rancangan Keputusan Gubernur tidak diajukan ke Biro Hukum untuk dilakukan koreksi atau telaahan dalam rangka harmonisasi dan sinkronisasi, melainkan langsung dibawa oleh SKPD kepada Gubernur untuk ditandatangani, padahal rancangan Keputusan Gubernur tersebut banyak kelemahan dan bahkan ada yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

## **B. Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian, dirumuskan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana konsekuensi hukum apabila penetapan Keputusan Gubernur tidak melalui prosedur penyusunan produk hukum daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah?

2. Bagaimana tanggungjawab Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait terhadap Keputusan Gubernur yang tidak melalui prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah?

### **Pembahasan**

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu bahwa dalam rangka tertib administrasi pembentukan produk hukum daerah perlu dilakukan penyeragaman prosedur penyusunan produk hukum daerah secara terencana, terpadu dan terkoordinasi, sehingga dibentuk Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Produk hukum daerah terdiri dari bersifat pengaturan dan penetapan. Produk hukum daerah bersifat pengaturan berbentuk Peraturan Daerah atau nama lainnya, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan Bersama Kepala Daerah. Sedangkan Produk hukum daerah bersifat penetapan berupa keputusan kepala daerah.

Pembuatan produk hukum daerah yang harmonis baik dari aspek kewenangan maupun

aspek perancangan hukumnya, merupakan suatu hal yang harus dipedomani oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat. Dalam rangka tertib administrasi penyusunan produk hukum daerah, maka perlu dilakukan penyeragaman prosedur secara terpadu dan terkoordinasi serta untuk menjamin keberlakuannya, sehingga dibentuklah Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Terkait dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dikemukakan pendapat bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 merupakan tindak lanjut atau penjabaran dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan lebih khusus terkait dengan Pembentukan Produk Hukum Daerah yang tidak secara terinci diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (hasil wawancara dengan Kepala Biro Hukum Setda Provinsi Kalimantan Barat).

Berdasarkan uraian di atas tergambar bahwa diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 adalah untuk menjabarkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, khususnya memberikan pengaturan mengenai penyusunan

produk hukum daerah yang terdiri dari bersifat pengaturan dan penetapan. Produk hukum daerah bersifat pengaturan berbentuk Peraturan Daerah atau nama lainnya, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan Bersama Kepala Daerah. Sedangkan Produk hukum daerah bersifat penetapan berupa keputusan kepala daerah. Terkait dengan produk hukum daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya mengatur mengenai peraturan daerah, sedangkan Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Pendapat lain mengenai keberadaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, dikemukakan sebagai berikut:

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011 baik sekali sebagai pedoman untuk tertib dalam penyusunan produk hukum daerah sebagai bagian dari sistem hukum nasional (hasil wawancara dengan Kepala Bagian Bina Pemerintahan Daerah Setda Provinsi Kalimantan Barat dan Kepala Bagian Sumber Daya

Alam Setda Provinsi Kalimantan Barat).

2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011 sangat bermanfaat dan merupakan petunjuk atau pedoman bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dalam menyusun produk hukum daerah (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Penegakan Perundang-undangan Daerah Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Kalimantan Barat dan Kepala Bidang Disiplin dan Kespeg BKD Provinsi Kalimantan Barat).

Berdasarkan data di atas tergambar bahwa keberadaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011 sangat baik dan bermanfaat sebagai pedoman bagi SKPD untuk menyusun produk hukum daerah secara tertib dan teratur. Lebih lanjut dinyatakan bahwa kedua peraturan tersebut di atas selalu diikuti oleh SKPD dalam menyusun produk hukum daerah, karena sebagai salah satu wujud taat hukum, dan diharapkan dengan melalui prosedur yang diatur dalam kedua produk hukum tersebut dapat menghindari berbagai kekeliruan dan terhindar dari masalah

hukum dikemudian hari (rangkuman hasil wawancara dengan responden).

Dalam hubungannya dengan penyusunan produk hukum daerah yang bersifat penetapan, diatur dalam Pasal 46 dan Pasal 47 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 21 Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011 seperti tersebut di atas tergambar bahwa penyusunan Keputusan Gubernur harus melalui prosedur sebelum ditetapkan/ditandatangani, dan menempatkan Biro Hukum sebagai SKPD yang disertai tugas untuk melakukan koreksi dan telaahan dalam rangka harmonisasi dan sinkronisasi. Tugas Biro Hukum dimaksud dinormatiskan dalam Pasal 47 Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 39 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Barat sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 49 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa Biro Hukum mempunyai tugas perumusan kebijakan daerah di bidang dokumentasi dan informasi hukum, peraturan perundang-undangan dan kajian hukum, bantuan hukum dan HAM serta pengawasan produk hukum kabupaten/kota.

Dalam kenyataannya di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat terdapat penetapan Keputusan Gubernur yang tidak melalui prosedur sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011, yaitu Rancangan Keputusan Gubernur tidak diajukan ke Biro Hukum untuk dilakukan koreksi atau telaahan dalam rangka harmonisasi dan sinkronisasi, melainkan langsung dibawa oleh SKPD kepada Gubernur untuk ditandatangani, padahal rancangan Keputusan Gubernur tersebut banyak kelemahan dan bahkan ada yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terkait dengan pernyataan di atas, dikemukakan pendapat sebagai berikut (rangkuman hasil wawancara dengan responden):

1. Hal tersebut menunjukkan bahwa ada ketidaktaatan SKPD dalam melaksanakan berbagai peraturan, dan hal tersebut perlu dilakukan pembinaan dan sosialisasi (Bimtek).
2. Hal tersebut seharusnya tidak terjadi, mengingat pertimbangan/kajian aspek hukum dari Biro Hukum sangat diperlukan guna menghindari timbulnya masalah hukum dari Penetapan Keputusan Gubernur tersebut di kemudian hari.

Dari pendapat di atas tergambar bahwa SKPD di lingkungan pemerintah Provinsi Kalimantan Barat menginginkan bahwa penyusunan produk hukum daerah harus melalui prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011, bukan hanya sebagai salah satu wujud ketaatan terhadap berbagai peraturan, tetapi juga untuk mendapatkan kajian/pertimbangan dari aspek hukum terhadap penetapan Keputusan Gubernur tersebut agar tidak menimbulkan permasalahan hukum dikemudian hari.

Penguasa Administrasi atau Tata Usaha Negara berfungsi merealisasikan undang-undang dengan menjalankan kehendak dan perintah dari Pemerintah (Penguasa Pemerintah) sesuai dengan peraturan, rencana, program budget, dan instruksi secara nyata, dan individual dengan produk hukum yang dihasilkan adalah penetapan (*beschikking*), Tata Usaha Negara, pelayanan masyarakat dan penyelenggaraan pekerjaan, kegiatan-kegiatan nyata.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak hanya menjalankan dan melaksanakan pemerintahan (*bestuur*) tetapi juga melaksanakan pengaturan, yakni membuat peraturan pelaksanaan (*regeland daad*), seperti halnya dengan badan *wetgever*. Apabila diberlakukan undang-undangan atau Peraturan Daerah (Perda), maka guna penjabarannya, di

tataran institusi administrasi (TUN) dibuat peraturan (*regeland*). Pada umumnya, badan atau Pejabat Tata Usaha Negara membuat, mengeluarkan dan memberlakukan apa yang dinamakan Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum (*besluit van algemene strekking*). Keputusan Tata Usaha Negara dalam makna *besluit van algemene strekking* berbeda dengan Keputusan Tata Usaha Negara dalam makna *Beschikking*. Keputusan Tata Usaha Negara dalam makna *besluit van algemene strekking* bersifat abstrak, dan final, sebagaimana lazimnya suatu peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschrift*). Sedangkan Keputusan Tata Usahan Negara dalam makna *beschikking* bersifat konkret, individual dan final. Itulah sebabnya, Keputusan Tata Usaha Negara dalam makna *besluit van algemene strekking* tidak dapat dibawakan ke hadapan hakim pengadilan Tata Usaha Negara, menganut Pasal 2 huruf c Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 yang mengubah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986<sup>95</sup>.

Dalam menjalankan dan melaksanakan pemerintahan (*bestuur*), badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) lazim dinamakan *beschikking*. *Beschikkingsdaad van de Administratie* dilakukan Badan atau Pejabat

---

<sup>95</sup> Supandi, *Kepatuhan Hukum Pejabat Dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di Medan*, Disertasi, Medan, SPS USU, 2005, hal. 144.

Tata Usaha Negara di lapangan pemerintahan dalam makna *bestuur* (*bestuursgebied*). *Beschikking* dapat dibuat secara lisan namun pada umumnya dalam bentuk penetapan tertulis.

Keputusan Tata Usaha Negara dalam makna *besluit van algemene strekking* atau yang bersifat pengaturan sudah tidak dikenal lagi dalam penyusunan produk hukum di Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, namun terhadap adanya Keputusan yang bersifat pengaturan yang telah dikeluarkan atau sudah ada sebelumnya tetap diakui dan dimaknai sebagai peraturan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 100 UU Nomor 12 Tahun 2011, yaitu: Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Dengan adanya penetapan Keputusan Gubernur yang tidak melalui prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011, maka menimbulkan pertanyaan bagaimana konsekuensi hukumnya. Terkait dengan hal ini dikemukakan pendapat bahwa Keputusan Gubernur tersebut cacat hukum

karena tidak memenuhi aspek formil suatu keputusan (rangkuman hasil wawancara dengan responden).

Untuk menilai apakah penetapan Keputusan Gubernur yang tidak melalui prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011 cacat hukum atau bukan, maka harus dikaji dari syarat sah suatu keputusan (ketetapan). Syarat-syarat yang harus dipenuhi agar supaya ketetapan itu sebagai ketetapan yang sah menurut Van der Wel sebagaimana diikuti oleh Victor Situmorang yang telah penulis kemukakan sebelumnya, yaitu sebagai berikut:

1. Syarat-syarat Materil, yaitu:
  - a. Alat pemerintah yang membuat ketetapan harus berwenang/berhak/berkuasa;
  - b. Dalam kehendak alat pemerintahan yang membuat ketetapan tidak boleh ada kekurangan yuridis;
  - c. Keputusan harus diberi bentuk yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya, dan pembuatannya harus juga memperhatikan prosedur membuat ketetapan, bilamana prosedur ini ditetapkan dengan tegas dalam peraturan itu; dan
  - d. Isi dan tujuan ketetapan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan yang hendak dicapai.
2. Syarat-syarat Formil, yaitu:
  - a. Syarat-syarat yang ditentukan sesuai/berhubungan dengan persiapan dibuatnya ketetapan dan

- berhubungan dengan cara dibuatnya ketetapan harus dipenuhi;
- b. Harus diberi bentuk yang telah ditentukan;
  - c. Syarat-syarat berhubungan dengan pelaksanaan ketetapan itu dipenuhi;
  - d. Jangka waktu harus ditentukan, antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya ketetapan itu, dan tidak boleh dilupakan.

Atas dasar syarat formil dan syarat materil di atas, Van der Pot sebagaimana diikuti oleh Victor Situmorang merangkum menjadi 4 (empat) syarat, yaitu:

1. Dibuat oleh alat yang berkuasa untuk itu;
2. Disebabkan ketetapan adalah pernyataan kehendak, maka tidak boleh terdapat kekurangan yuridis;
3. Bentuk dan tata cara harus sesuai dengan peraturan dasar;
4. Isi dan tujuan harus sesuai dengan peraturan dasar.

Menurut Van der Pot keempat syarat di atas merupakan syarat-syarat untuk sahnya suatu ketetapan, ini berarti apabila salah satu syarat dari keempat syarat tersebut tidak dipenuhi, maka ketetapan itu tidak sah. Dengan demikian penetapan Keputusan Gubernur yang tidak melalui prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011 berarti tidak sah karena tidak memenuhi syarat

formil suatu ketetapan yang sah. Terhadap suatu keputusan yang tidak sah, maka dapat dibatalkan atau dicabut oleh yang membuat ketetapan atas instansi atasannya atau dimintakan pembatalan oleh pengadilan.

Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah pertama dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan 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. Keputusan Tata Usaha Negara bukan bagian dari peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschriften*) tetapi dibuat dan dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang mengandung cacat hukum dan merugikan orang perorang dan badan hukum perdata merupakan sengketa Tata Usaha Negara (TUN). Sengketa Tata Usaha Negara adalah Sengketa yang timbul di bidang TUN baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya KTUN termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-

undangan yang berlaku. Dengan demikian KTUN yang merugikan orang perorangan atau badan hukum perdata dapat digugat melalui PTUN. Gugatan melalui PTUN pada dasarnya untuk menguji keabsahan suatu KTUN.

Dasar pengujian (*toetsing*) dari Keputusan Tata Usaha Negara adalah peraturan perundang-undangan, dan hal dimaksud merupakan pengujian bagi hakim guna menilai absah atau tidaknya suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Itulah sebabnya, suatu putusan hakim adalah putusan hukum, lazim dinamakan *judicieele berlissing*. Kepatuhan akan putusan hakim tidak lain dari Kepatuhan badan atau pejabat akan hukum. Pematuhan hukum adalah *law abiding*.

Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*) sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pengertian sekaligus pemaknaan yang luas dan menyeluruh terhadap sendi-sendi kehidupan ketatanegaraan khususnya pemerintahan negara di negeri ini. Di mana setiap penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Dasar harus dan wajib mematuhi rambu-rambu atau aturan main (*rule of game*) yang ditentukan oleh konstitusi. Hal ini tentu berkaitan erat atau berkorelasi linier dengan pemikiran hukum mengenai konsepsi negara

hukum (*rule of law*). Secara prinsipil elemen dasar yang merupakan unsur-unsur pokok dari negara hukum yaitu: Pengakuan dan perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia; Penyelenggaraan negara berdasarkan teori Trias Politika; Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan adanya peradilan administrasi negara.

Keempat elemen pokok di atas saling berkaitan dan tidak dapat terpisahkan satu dengan yang lainnya. Sehingga untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan suatu tatanan yang tertib dan teratur secara konstitusional yang antara lain di bidang peraturan perundang-undangan.

Selama ini terdapat berbagai pengaturan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, mulai dari peraturan warisan kolonial Belanda sampai dengan peraturan yang dibentuk setelah Indonesia merdeka. Namun demikian, ternyata tidak sedikit dijumpai *overlapping* (tumpang tindih), benturan (friksi) bahkan kontradiksi (pertentangan) di antara peraturan tersebut yang berimplikasi pada lunturnya nilai kepastian hukum di tengah-tengah masyarakat. Melihat kondisi seperti ini, maka sudah sepantasnya perlu dibentuk suatu instrumentasi hukum berupa peraturan yang lebih menjamin terlaksananya kepastian hukum sekaligus memberikan kemanfaatan yang seluas-luasnya bagi kesejahteraan rakyat. Pada titik inilah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pelaksanaan amanat Pasal 22 A UUD NRI Tahun 1945. Sejalan dengan hal tersebut, salah satu prioritas yang harus dilakukan dalam rangka pembangunan hukum nasional adalah melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan, termasuk harmonisasi di bidang penyusunan produk hukum daerah.

Pemikiran harmonisasi dilandasi pada konsep dan prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup “harmonisasi” antara maksud, tujuan dan kepentingan individu dengan maksud, tujuan dan kepentingan masyarakat umum. Dengan kata lain, hukum akan tercipta baik apabila terdapat keselarasan antara maksud, tujuan dan kepentingan penguasa (pemerintah) dengan masyarakat. Di sisi lain, ada juga yang memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses perharmonisasian

(penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan)

hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis.

Harmonisasi hukum pada peraturan daerah dengan pendekatan sistem, yakni dengan konotasi sistem sebagai entitas, akan memandang bahwa harmonisasi hukum perda merupakan upaya menyeleraskan, menyesuaikan, menyeimbangkan, menyasikan dan konsistensi unsur-unsur pembentukan perda terhadap tata urutan dan materi perda yang akan disusun. Dengan

demikian, upaya harmonisasi ini merupakan “*conditio sine qua non*” bagi terjaminnya kepastian hukum, ketertiban hukum, penegakan hukum dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran.

Penempatan harmonisasi (secara horizontal dan vertikal) dalam proses pembentukan produk hukum daerah dilakukan terhadap peraturan perundangan yang lebih tinggi, sederajat, dan pada nilai-nilai yang hidup di masyarakat, serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam proses ini diperlukan langkah harmonisasi produk hukum daerah sehingga terbentuk perda yang mampu menciptakan kondisi kehidupan yang selaras (*law as tool of social harmony*). Langkah-langkah harmonisasi produk hukum daerah sangat berkaitan erat dengan sistem hukum yang ada, yakni dengan:

- a. Memperhatikan sistem hukum nasional sebagai masukan (input), dengan memperhitungkan keberadaan unsur-unsur yang sedang berjalan, berupa: (a) substansi hukum yaitu peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis dan tatanan hukum internal, (b) struktur hukum yaitu kesiapan kelembagaan publik beserta aparatur/pejabat pemerintah daerah, (c) budaya hukum yang mencakup sikap dan perilaku para pejabat dan warga masyarakat terkait dengan materi peraturan daerah.
- b. Memperhatikan realitas keberadaan perda dan penagakannya dalam praktik ketika berseberangan dengan rasa keadilan dan aspirasi yang berkembang di masyarakat.

- c. Melakukan penilaian atau evaluasi terhadap hasil yang dicapai berupa terbentuknya perda yang memiliki pengaruh terhadap kehidupan masyarakat.

Landasan yuridis (*rechtsground*) mengharuskan suatu peraturan perundang-undangan mempunyai landasan hukum atau dasar hukum atau legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi. Landasan yuridis ini meliputi landasan yuridis yang beraspek formal berupa ketentuan yang memberikan wewenang (*bevoegdheid*) kepada sesuatu lembaga untuk membentuknya, dan landasan yuridis yang beraspek material berupa ketentuan tentang masalah atau persoalan yang harus diatur.

Pengaturan mengenai prosedur penyusunan produk hukum daerah sebagaimana diuraikan pada bagian terdahulu juga merupakan salah satu proses pengharmonisasian hukum. Adanya penetapan Keputusan Gubernur yang tidak melalui prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011 berarti adanya ketidaktaatan SKPD terhadap berbagai peraturan yang berlaku, sehingga dapat berimplikasi adanya tindakan yang dapat diberikan kepada SKPD yang tidak taatan hukum tersebut.

Mengenai tindakan yang dilakukan oleh Biro Hukum Setda Provinsi Kalimantan Barat terhadap pejabat di SKPD sebagai pemrakarsa penetapan Keputusan Gubernur yang tidak melalui prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011, dikemukakan pendapat yaitu melakukan koordinasi dan konsultasi dengan pihak-pihak terkait/berwenang untuk penyempurnaan Keputusan Gubernur yang bersangkutan. Hal ini didasarkan pada Tugas Biro Hukum berdasarkan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 39 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Barat sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 49 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa Biro Hukum mempunyai tugas perumusan kebijakan daerah di bidang dokumentasi dan informasi hukum, peraturan perundang-undangan dan kajian hukum, bantuan hukum dan HAM serta pengawasan produk hukum kabupaten/kota (rangkuman hasil wawancara dengan responden).

Penetapan Keputusan Gubernur yang tidak melalui prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011 dapat

menimbulkan permasalahan hukum, yaitu Keputusan Gubernur tersebut akan digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara. Terhadap permasalahan ini, maka timbul pertanyaan siapa yang bertanggungjawab terhadap Keputusan Gubernur yang tidak melalui prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah tersebut.

Berkaitan dengan pertanyaan di atas, maka yang bertanggungjawab dalam hal ini adalah pejabat yang berwenang pada SKPD yang bersangkutan atau dengan kata lain bahwa SKPD yang bersangkutan bertanggungjawab penuh (termasuk bertanggungjawab jika ada gugatan di PTUN) terhadap akibat hukum dari Penetapan Keputusan Gubernur yang tidak melalui prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011, dan bahkan pejabat SKPD yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi administrasi di bidang kepegawaian sebagaimana diatur dalam peraturan mengenai disiplin pegawai negeri sipil yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Rangkuman hasil wawancara dengan responden).

Berdasarkan pernyataan di atas, maka pejabat yang berada di SKPD yang mengajukan

penetapan Keputusan Gubernur tersebut bertanggungjawab secara penuh terhadap akibat hukum yang timbul dari penetapan Keputusan Gubernur yang tidak melalui prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 dan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 47 Tahun 2011, termasuk bertanggungjawab apabila Keputusan Gubernur tersebut diajukan gugatan ke PTUN.

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah lembaga peradilan yang mengadili sengketa tata usaha Negara termasuk sengketa kepegawaian antara badan atau pejabat tata usaha Negara dengan seseorang atau badan hukum perdata yang disebabkan oleh dibuatnya keputusan tata usaha Negara berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Peradilan tata usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha Negara, peradilan ini bukan satu satunya lembaga peradilan, tetapi merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman untuk mengadili sengketa tata usaha Negara.

Dalam PTUN, maka Hukum Acara yang digunakan adalah Hukum Acara PTUN, yaitu seperangkat peraturan-peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak terhadap dan di muka pengadilan, serta cara pengadilan bertindak satu sama lain untuk menegakkan peraturan HAN (materiil). Hukum

Acara PTUN dapat pula disebut dengan Hukum Acara Peradilan Administrasi Negara.

Tujuan pembentukan suatu Peradilan Administrasi selalu terkait dengan falsafah negara yang dianutnya<sup>96</sup>. Negara yang menganut faham demokrasi liberal, maka tujuan dibentuknya Peradilan Administrasi tidak jauh dari falsafah liberalnya, yaitu dalam rangka perlindungan hukum kepada rakyat yang menitikberatkan pada kepentingan individu dalam suatu masyarakat. Berbeda dengan Negara Hukum Pancasila (demokrasi Pancasila) yang memberikan porsi yang seimbang antara kepentingan individu disatu sisi dan kepentingan bersama dalam masyarakat disisi yang lain.

Menurut Sjahran Basah<sup>97</sup>, tujuan peradilan administrasi adalah untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik bagi rakyat maupun bagi administrasi negara dalam arti terjaganya keseimbangan kepentingan masyarakat dan kepentingan individu. Dari sudut pandang yang berbeda, SF Marbun menyoroiti tujuan peradilan administrasi secara preventif dan secara represif. Tujuan Peradilan Administrasi negara secara preventif adalah mencegah tindakan-tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang melawan hukum atau merugikan rakyat,

sedangkan secara represif ditujukan terhadap tindakan-tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang melawan hukum dan merugikan rakyat, perlu dan harus dijatuhi sanksi.

Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai sarana untuk menyelesaikan konflik yang timbul antara pemerintah (Badan/Pejabat TUN) dengan rakyat (orang perorang/badan hukum perdata). Konflik di sini adalah sengketa tata usaha negara akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Untuk lebih mendalami urgensi eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara dilihat dari tujuan dan fungsinya dapat dilihat dari beberapa pendekatan, yaitu pendekatan dari segi filsafat, segi teori, segi historis dan segi sistem terhadap peradilan administrasi<sup>98</sup>.

Pengertian Pejabat Tata Usaha Negara dalam penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di mana pendapat tersebut betul oleh karena itu cara

<sup>96</sup> Marbun SF, 2003, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta; Liberty, hal. 20.

<sup>97</sup> Basjah, Sjahran, 1984, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Disertasi), UNPAD, Bandung, hal. 154.

<sup>98</sup> Tjandra, W. Riawan, 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, hal. 2.

yang perlu dilakukan untuk mengidentifikasi badan atau pejabat tata usaha negara adalah mengadakan “klasifikasi”, yakni pendekatan yang mengklasifikasikan pejabat tata usaha negara dalam arti sempit dan luas sehingga pengidentifikasian bertata, berbentuk utuh dan tidak menimbulkan salah tafsir.

Dalam merumuskan pengertian pejabat atau badan tata usaha negara, harus mengacu pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 bahwa: Pejabat Badan Tata Usaha Negara itu adalah seseorang apapun juga namanya diberi kepercayaan oleh negara untuk menata hidup bersama termaksud menyelesaikan persoalan-persoalan secara konkrit dalam rangka realisasi kebijakan, fungsi dan tujuan negara sesuai kehendak pelaksana negara selama waktu tertentu.

Rumusan pejabat/badan tata usaha negara dapat ditelaah dari 2 (dua) sudut, yaitu (1) perundang-undangan dan (2) Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, yaitu:

1. Pengertian Pejabat/ Badan Tata Usaha negara berdasarkan perundang-undangan adalah badan atau seseorang jika dalam melakukan tugas-tugas kewajibannya sebagai aparatur negara didasarkan pada hukumnya yang berlaku. Kriteria yang dipakai untuk memahami siapakah itu pejabat/Badan Tata Usaha Negara adalah ketentuan-ketentuan hukum, di mana wewenang atau tugas-tugas kewajibannya dapat dijalankan secara sah apabila terkait oleh hukum yang memberikan kewenangan tersebut kepadanya. Dengan demikian

ketentuan-ketentuan hukum merupakan landasan kewenangan Pejabat/ Badan Tata Usaha Negara. Jadi apabila seorang Pejabat/ Badan Tata Usaha Negara Melakukan perbuatan yang :

- a. melanggar ketentuan perundang-undangan, maka perbuatan tersebut melanggar hukum;
  - b. yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan bagian dengan melanggar/hukum dan ruang lingkup tugasnya yang telah ditetapkan.
2. Pengertian Pejabat/Badan Tata Usaha Negara berdasarkan keputusan Pejabat/Badan Tata Usaha Negara adalah jika kewenangan pejabat seseorang ada atau diadakan untuk menata hidup bersama, termaksud menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi, tetapi dalam hukum yang mengatur dan/atau menyelesaikan persoalan-persoalan itu tidak ada maka ia berwenang untuk mengambil keputusan dalam rangka kebijaksanaan pemerintah tertinggi (*top administrator*).

Jadi jelas bahwa kedudukan Pejabat/Badan Tata Usaha Negara dilihat dalam konteks ini adalah orang yang mempunyai kedudukan yang istimewa di dalam masyarakat. Hal ini disebabkan kedua kewenangan yang ia miliki tidak dimiliki oleh rakyat biasa. Penguasa mempunyai kedudukan istimewa dalam masyarakat. Apapun namanya ia menempati kedudukan khusus dalam kehidupan masyarakat, karena tugas negara dalam memajukan kesejahteraan masyarakat, sebagai pelindung masyarakat penjaga kepentingan umum.

Pengertian Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Yang mana dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yaitu badan atau pejabat yang melaksanakan Tata Usaha Negara urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahannya).

Perlu dibedakan “Administrasi” sebagai badan atau aparatur pemerintahan (*the Administration, de Administratie*) dan “administrasi” sebagai proses kegiatan kegiatan (*bestuur* dalam arti dinamis). “Badan Administrasi” dalam arti institusional adalah keseluruhan daripada badan-badan yang menyelenggarakan tugas/kegiatan-kegiatan kenegaraan di bawah pimpinan pemerintahan yang terdiri atas :

1. Badan Administrasi (Pemerintahan) Pusat adalah administrasi di bawah pimpinan langsung dari pemerintah pusat;
2. Badan Administrasi (Pemerintahan) Wilayah adalah administrasi yang dipimpin oleh kepala/Pemerintahan Wilayah (Gubernur, Bupati, Camat);
3. Badan Administrasi (Pemerintahan) Daerah adalah administrasi yang dipimpin oleh Pemerintahan Daerah (Kepala Daerah dan DPRD Tingkat I, II);
4. Badan Administrasi (Pemerintahan) Badan-badan Usaha-Usaha Negara adalah Administrasi di bawah pimpinan Direksi, Badan-badan Usaha Negara

(Perum, PN, Perjan, Persero) walaupun bergerak di bidang niaga, namun administrasinya bercorak lain daripada administrasi badan-badan usaha swasta (*partekelir*).

5. Badan Administrasi (Pemerintahan) Desa adalah administrasi yang dipimpin oleh Kepala Desa<sup>99</sup>.

Oleh karena itu, maka pengertian “Badan Administrasi Negara atau Badan Tata Usaha Negara”, dalam arti luas mencakup kelima bidang administrasi atau Badan Tata Usaha Negara tersebut. Di dalam pengertian Badan Administrasi Negara atau Badan Tata Usaha Negara secara sempit dapat dibedakan antara Badan Administrasi Pusat dan Badan Administrasi di Daerah.

Badan Tata Usaha Negara dalam arti fungsional adalah kegerakan atau kegiatan-kegiatan daripada Administrasi/Tata Usaha Negara (dalam arti institusional). Jadi, di bidang kenegaraan “Administrasi/Tata Usaha Negara ”praktis dapat disamakan dengan pemerintahan atau “*bestuur*” dalam arti luas. Dalam badan Administrasi Negara atau Badan Tata Usaha Negara secara substansial (dilihat dari sudut bidang atau materi urusan) dapat dibedakan yang bersifat umum (*General Administration, Algemeen bestuur*) dan yang bersifat khusus<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakart, Ghalia Indonesia, 1994, hal, 79.

<sup>100</sup> *Ibid*, hal. 80.

Badan Tata Usaha Negara atau Badan Administrasi Negara umum meliputi seluruh negara dipegang langsung oleh Presiden dibantu oleh Menteri Dalam Negeri dan di luar pusat dijalankan oleh Gubernur sebagai organ pusat, Bupati, Camat, dan Kepala Desa/Lurah. Di Indonesia penguasa Pemerintahan dan Administrasi Negara adalah sama yaitu di bawah Presiden, akan tetapi badan Pemerintahan dan Badan Tata Usaha Negara atau Administrasi Negara sebenarnya mempunyai fungsi yang berbeda dalam fungsi dan produk hukumnya.

### **Penutup**

1. Konsekuensi hukum apabila penetapan Keputusan Gubernur tidak melalui prosedur penyusunan produk hukum daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah bahwa Keputusan Gubernur tersebut cacat hukum karena tidak memenuhi syarat formil sahnyanya suatu ketetapan, sehingga Keputusan Gubernur tersebut dapat dicabut atau digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Satuan Kerja Perangkat Daerah atau badan/pejabat tata usaha Negara yang mengajukan Keputusan Gubernur yang tidak melalui prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Produk Hukum Daerah bertanggungjawab penuh terhadap berbagai permasalahan hukum yang timbul dari Keputusan Gubernur tersebut, karena badan/pejabat yang bersangkutan diberikan kewenangan sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsinya.

### **Daftar Pustaka**

- A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Bachsan Mustafa, 1985, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.
- Basjah, Sjahran, 1984, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Disertasi), UNPAD, Bandung.
- Benyamin Hoessein, 1996, *Gagasan Pendayagunaan Aparatur Negara Dalam Pelita VII, Aspek Kelembagan*, LAN, Jakarta.
- Bernard Arief Sidharta, 1999, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- , 2001, *Disiplin Hukum Tentang Hubungan Antara Ilmu Hukum*,

- Teori Hukum, dan Filsafat Hukum (State Of The Akt)*, Makalah dalam Rapat Tahunan Komisi Disiplin Ilmu Hukum, Tanggal 11-13 Pebruari 2001, Jakarta.
- Bintoro Tjokroamidjojo, 1985, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.
- C.S.T. Kansil, 1997, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta.
- Eko Prasajo et.al, 2006, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta.
- Erfan Fachruddin, 2003, *Konsekuensi Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Disertasi, PPs-Unpad, Bandung.
- Indoharto, 1991, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta.
- I Made Pasek Diantha, 2001, *Batas Kebebasan Kekuasaan Kehakiman*, Disertasi, University Airlangga, Jakarta.
- I.P.M. Ranuhandoko, 2000, *Terminologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Irfan Islamy, 1997, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Jazim Hamidi dan Budiman N.P.D. Sinaga, 2005, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Sorotan*, PT. Tata Nusa, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konsitusi Press, Jakarta.
- Koesworo, E., 2001, *Otonomi Daerah, Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Yayasan Pariba, Jakarta.
- M. Mahfud, MD., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 1994, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan*, Makalah, Jakarta.
- Marbun, S.F., 1997, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- , 2003, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta; Liberty.
- , dan Moh. Mahfud, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Marcus Lukman, 2007, *Hukum Tata Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, PMIH Untan Press, Pontianak.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.
- , 2007, *Ilmu Perundang-Undangan, Buku 1 Mengenai Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 1996, *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Liberty, Yogyakarta.
- Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, PT. Alumni, Bandung.

- Mohammad Yamin, 1982, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1972. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya.
- , 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Prajudi Admosudirdjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Ronny Sautma Hotma Bako, 1999, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Jakarta.
- Sasruddin M. Sattim, 2001, *Kebijaksanaan Penyelenggaraan Kehutanan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Makalah Seminar dan Lokakarya, Himpunan Mahasiswa Teknologi Hasil Hutan, Fakultas Kehutanan Untan, Tanggal 5 Mei 2000, Pontianak.
- Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamoedji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta.
- Spelt dan Ten Berge (disunting oleh Philipus M. Hadjon), 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya.
- Suko Wiyono, 2008, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum*, Faza Media, Jakarta.
- Supandi, 2005, *Kepatuhan Hukum Pejabat Dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di Medan*, Disertasi, Medan, SPS USU.
- Syaukani, et.al., 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetkan I, Pustaka Pelajar Kerjasama dengan Puskap, Yogyakarta.
- Tjandra, W. Riawan, 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- Tri Ratnawati, 2006, *Potret Pemerintahan Lokal di Indonesia di Masa Perubahan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Victor Situmorang, 1989, *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta.
- Widjaja, HAW., 2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.

### **Peraturan PerundangUndangan**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang *Peradilan Tata Usaha Negara* sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia  
Nomor 32 Tahun 2004 tentang  
*Pemerintahan Daerah*

Undang-Undang Negara Republik Indonesia  
Nomor 12 Tahun 2011 tentang  
*Pembentukan Peraturan Perundang-  
Undangan*

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53  
Tahun 2011 tentang *Pembentukan  
Produk Hukum Daerah.*

Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor  
47 Tahun 2011 tentang *Prosedur  
Penyusunan Produk Hukum Daerah.*

**IMPLEMENTASI TUGAS PEMERINTAH DALAM PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN  
TKI BERDASARKAN PERATURAN MENTERI NOMOR:PER.14/MEN/X/2010**

**Oleh :  
Syarif Eddy**

**Pembimbing I**

**Dr. Marcus Lukman, SH., MH**

**Pembimbing II**

**Mawardi, SH., M.Hum**

**Abstrak**

Landasan otonomi daerah secara singkat mengarah pada terwujudnya pemerintahan yang baik. Tata pemerintahan yang baik diwujudkan salah satunya melalui seperangkat peraturan. Seperangkat peraturan dan kebijakan tersebut disusun disamping mengatur kehidupan masyarakat juga sebagai landasan dan memberi jaminan atas dipenuhinya hak-hak mendasar mereka yang salah satunya adalah untuk mencari penghidupan yang layak dengan cara menjadi Calon TKI/TKI. Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah antara lain adalah membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan daerah. Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Dikeluarkan Permen nomor 14/Men/X/2010 seharusnya bisa dijadikan dasar bagi pemerintah kota Pontianak untuk melahirkan Perda tentang perlindungan dan penempatan TKI yang akan bekerja di luar negeri. Karena salah satu hal yang mendorong adanya sebuah peraturan adalah adanya persoalan yang terjadi. Tulisan ini mencoba untuk mengetahui peran pemerintah daerah dalam penempatan dan perlindungan TKI terkait dikeluarkannya Permen nomor 14/Men/X/2010 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri, serta untuk mengetahui dan menganalisa kendala-kendala dan upaya-upaya apa saja yang dilakukan oleh pemerintah daerah terkait dengan permen dimaksud. Sampai saat ini pemerintah kota Pontianak masih belum memiliki perda yang mengatur tentang pelaksanaan penempatan dan perlindungan TKI yang akan bekerja di luar negeri.

**Kata Kunci : Landasan – Otonomi Daerah – TKI – Peraturan Menteri**

**Abstract**

Briefly the basis of regional autonomy led to the establishment of good governance. Good governance is realized one of them through a set of rules. Set of rules and policies were formulated in addition to peoples' lives as well as the foundation and guarantee the fulfillment of their fundamental rights, one of which is to look for a decent living by being Prospective migrants / migrant workers. The main purpose of the issuance of the policy of regional autonomy, among others, is freeing the central government of the loads that are not necessary in dealing with regional affairs. Thus the center of the opportunity to learn, respond to global trends and benefit from it. Chewing issued 14/Men/X/2010 numbers should be used as the basis for the government to give birth to Pontianak city law on the protection and placement of workers who will work abroad. Because one thing that helped spur a regulation is a problem that occurs. This paper attempts to determine the role of local governments in the placement and protection of workers related to the issuance of candy 14/Men/X/2010 numbers on the Implementation of the Placement and Protection of migrant workers abroad, as well as to identify and analyze the constraints and measures what is being done by local governments associated with the candy in question. Until now the government t still has no Pontianak city regulations governing the implementation of the placement and protection of migrant workers who will work abroad.

**Keywords: Foundations - Autonomy - migrant workers - Regulation of the Minister**

### Pendahuluan

Kalau dicermati secara umum, maka masalah ketenagakerjaan bukanlah masalah yang berdiri sendiri dan terlepas dari persoalan lainnya. Ia bukan hanya sekedar masalah kontrak kerja antara pengusaha dan pekerja, namun dia menjadi juga persoalan yang terkait dengan kebijakan politik, ekonomi, sosial-budaya dan lain sebagainya. Akar Masalah Ketenagakerjaan jika dikaji secara lebih mendalam, maka masalah tersebut berpangkal dari persoalan pokok “upaya pemenuhan kebutuhan hidup” serta upaya meningkatkan kesejahteraan hidup.

Persoalan pemenuhan kebutuhan pokok maupun jasa seperti pendidikan, kesehatan dan keamanan adalah faktor pendorong terjadinya permasalahan ketenagakerjaan. Bahkan terjunnya kalangan wanita dan anak-anak ke dunia ketenagakerjaan tidak terlepas dari upaya mereka untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup mereka dan keluarganya sekaligus dalam rangka meningkatkan kesejahteraan hidup. Padahal pembangunan ketenagakerjaan memiliki banyak dimensi dan keterkaitan, keterkaitan tersebut tidak hanya menyangkut kepentingan TKI sebelum, selama dan setelah masa kerja habis, namun juga keterkaitan dengan pengusaha, pemerintah dan masyarakat. Untuk itu diperlukan pengaturan yang menyeluruh dan *komprehensif*, sebagaimana

yang telah diatur di dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor Per.14/Men/X/2010 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri, Pasal 42 yang menyatakan; **“Dinas provinsi mengkoordinasikan BP3TKI, dinas Kabupaten/ Kota dan instansi pemerintah terkait dalam memberikan pelayanan penempatan dan perlindungan TKI sesuai tugas masing-masing”**. Lebih lanjut di dalam Permen dimaksud pada Pasal 43-44 diatur bahwa; **“Guna memberikan pelayanan terbaik penempatan dan perlindungan TKI, Gubernur sebagai wakil Pemerintah, dapat menyelenggarakan layanan satu atap sesuai dengan peraturan perundang-undangan”**. (Pasal 43 Permen No.14/Men/X/2010) **“Koordinasi pelaksanaan layanan satu atap dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah dengan melibatkan BP3TKI, dinas provinsi, dinas kabupaten/ kota, dan instansi pemerintah terkait sesuai tugas masing-masing”**. (Pasal 43 Permen No.14/Men/X/2010)

Penempatan tenaga kerja merupakan kegiatan pengerahan tenaga kerja yang dilakukan dalam rangka proses antar kerja untuk mempermudah proses dalam permintaan tenaga kerja baik di dalam maupun di luar negeri. Kegiatan pengerahan tenaga kerja ini dapat dilakukan oleh instansi pemerintah maupun swasta yang memiliki ijin terhadap

pencari kerja untuk bekerja dari tempat asal ke perusahaan atau penerima kerja yang membutuhkan tenaga kerja dalam lingkup kota/kabupaten atau tingkat provinsi bahkan ke luar negeri. Oleh sebab itu dikatakan kegiatan pengerahan tenaga kerja tersebut mendatangkan manfaat yang sangat besar. Bagi tenaga kerja, manfaat tersebut untuk meningkatkan kesejahteraan bagi tenaga kerja yang bersangkutan, dan terutama bagi keluarganya, juga untuk mengurangi jumlah pengangguran. Sedangkan bagi pemerintah, kegiatan penempatan tenaga kerja di luar negeri selain memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi, juga bermanfaat untuk menambah devisa negara.

Meskipun banyak manfaatnya, penempatan tenaga kerja di dalam dan terutama di luar negeri ternyata dalam prakteknya masih banyak menimbulkan permasalahan, oleh karena itu diperlukan kebijakan dan keterlibatan pemerintah secara optimal. Oleh karena itu sebagai wujud kepedulian dalam memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja yang bekerja di luar negeri, maka pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri, yang lebih lanjut pengaturannya terdapat di dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia No.

Per.14/Men/X/2010 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri.

Pada hakikatnya ketentuan hukum yang diperlukan untuk mengatasi permasalahan ini adalah ketentuan yang mengatur pemberian pelayanan penempatan bagi tenaga kerja secara baik dan benar, yang di dalamnya mengandung prinsip murah tetapi aman, dan birokrasi yang tidak berbelit-belit. Segala bentuk peraturan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip tersebut, tidak mustahil akan memicu terjadinya pengiriman dan penempatan tenaga kerja secara illegal, yang pada akhirnya memberikan dampak pada minimnya perlindungan bagi tenaga kerja yang bersangkutan.

Kebijakan Otonomi Daerah berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa angin segar dan optimisme baru bagi daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Otonomi daerah juga membawa suasana baru dalam hubungan antara pusat dan daerah. Masyarakat di daerah telah mendapatkan pengakuan dan penghargaan terhadap hak-hak, aspirasi dan kepentingannya. Dengan kebijakan otonomi daerah, anggapan bahwa pemerintah lebih tahu kebutuhan masyarakatnya akan bergeser kepada masyarakat lebih mengetahui kebutuhan, aspirasi dan kepentingannya.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah telah memberikan

suatu harapan baru tentang dimungkinkannya daerah melakukan perbaikan sistem perlindungan dan penempatan TKI dimulai dari asalnya. Perbaikan dimaksud dapat diupayakan melalui Peraturan Daerah (Perda), karena Perda sangat berpeluang untuk memberikan perlindungan kepada warganya yang bermigrasi, dengan sejumlah asumsi antara lain; karena daerah lebih mengetahui keadaan dan kebutuhan dasar warga mereka yang menjadi buruh migran termasuk anggota keluarganya, dan masalah-masalah dalam persiapan keberangkatan berasal dari daerah asal TKI, demikian juga jika terjadi suatu permasalahan TKI maka pihak yang langsung ikut menanggung masalah tersebut adalah keluarga TKI dan perangkat pemerintahan di daerah tersebut.

Sejak dikeluarkannya Permenakertrans Nomor 14/Men/X/2010 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKI Di Luar Negeri maka polemik tentang dualisme dan tumpang tindih pelayanan TKI antara Kementerian Tenaga Kerja dan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) telah selesai dan diakhiri. Permenakertrans ini memperjelas fungsi dan tugas antara Menakertrans selaku pembuat kebijakan (*regulator*) dengan BNP2TKI selaku pelaksana kebijakan (*operator*) serta keterlibatan pemerintah daerah dan PPTKIS. Dalam Permenakertrans Nomor: 14/2010 ini disebutkan, ruang lingkup

Permenakertrans ini mengatur tentang proses penempatan dan perlindungan TKI sejak pra, selama, dan purna penempatan. Pendaftaran, rekrut dan seleksi CTKI dilakukan secara bersama oleh Dinas Kabupaten/Kota dan PPTKIS. Sementara Penyelenggaraan PAP dilakukan oleh BP3TKI dan difasilitasi oleh dinas provinsi. Untuk KTKLN, Permenakertrans Nomor: 14/2010 menegaskan kartu tersebut akan diterbitkan oleh BNP2TKI melalui SSKO TKLN di BNP2TKI. Sedang koordinasi pemulangan TKI, menurut Permenakertrans, menjadi tugas dan tanggung jawab BNP2TKI. Selain itu, Permenakertrans Nomor: 14/2010 juga menyebutkan penyelenggaraan Rapat Koordinasi antara Menakertrans dengan Kepala BNP2TKI yang dilakukan secara berkala tiga bulan sekali.

### **Permasalahan**

Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah antara lain adalah membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan daerah. Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi daerah

akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal. Kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah akan terpacu, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi di daerah akan semakin kuat, untuk itu, sudah sepantasnyalah disetiap daerah memiliki sistem perlindungan terhadap Tenaga Kerja Indonesia yang memadai dan mencakup fungsi-fungsi utama dari sistem perlindungan, untuk itu yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah;

1. Bagaimana Implementasi Tugas Pemerintah Daerah Berdasarkan Permenakertrans No.14/Men/X/2010 ?
2. Apa Saja Hambatan Dalam Implementasi Tugas Pemerintah Daerah Berdasarkan Permenakertrans No.14/Men/X/2010 ?
3. Apa Saja Upaya Pemerintah Daerah Dalam Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia ?

### **Pembahasan**

Landasan otonomi daerah secara singkat mengarah pada terwujudnya pemerintahan yang baik. Secara umum, tata pemerintahan yang baik tersebut meliputi dan dicirikan dengan beberapa aspek antara lain;

- Partisipasif
- Berorientasi pada kesepakatan
- Akuntabel dan Transparan
- Tanggap, adil dan terbuka
- Efektif serta taat pada aturan hukum

Tata pemerintahan yang baik diwujudkan salah satunya melalui seperangkat peraturan. Seperangkat peraturan dan kebijakan tersebut disusun disamping mengatur kehidupan masyarakat juga sebagai landasan dan memberi jaminan atas dipenuhinya hak-hak mendasar mereka yang salah satunya adalah untuk mencari penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan cara migrasi.

Berbagai masalah ketenagakerjaan yang muncul tidaklah muncul semata-mata disebabkan potret dunia ketenagakerjaan semata. Namun persoalan-persoalan tersebut muncul dan diakibatkan juga oleh berbagai persoalan yang mendasar di bidang politik – pemerintahan, sosial – ekonomi kemasyarakatan, pendidikan dan lain sebagainya. Akibat kebijakan yang keliru dibidang politik dan ekonomi, akan membawa bangsa Indonesia menghadapi berbagai persoalan yang serius. Salah satunya adalah tingginya tingkat pengangguran, yang pada akhirnya akan menjadi salah satu faktor penyebab pengiriman illegal Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri. Adanya sistem yang mampu memberi perlindungan bagi para Calon Tenaga Kerja Indonesia (CTKI) / Tenaga Kerja Indonesia (TKI) merupakan hal yang dibutuhkan oleh banyak pihak. Harapan ini terutama dirasakan oleh para TKI dan anggota keluarganya yang selama ini menghadapi berbagai masalah baik ketika akan berangkat ke luar negeri – saat bekerja – maupun saat

kembali ke tanah airnya. Dengan kondisi seperti ini, tantangan yang dihadapi dalam mengatasi permasalahan ketenagakerjaan adalah;

*Pertama*, menciptakan lapangan pekerjaan formal atau modern yang seluas-luasnya. Tantangan ini tidak mudah karena iklim ketenagakerjaan yang kurang kondusif, dan hal ini terkait dengan peraturan-peraturan ketenagakerjaan yang masih perlu disempurnakan.

*Kedua*, memberikan dukungan yang diperlukan agar pekerja dapat berpindah dari pekerjaan dengan produktivitas rendah ke pekerjaan dengan produktivitas tinggi. Dukungan ini sangat diperlukan agar pekerja informal secara bertahap dapat bergeser ke lapangan kerja formal. Tantangan ini diikuti dengan pentingnya pemberdayaan UKM yang banyak menyerap tenaga kerja informal.

Namun dengan adanya faktor-faktor tersebut di atas, pelaku pengiriman illegal Tenaga Kerja Indonesia justru memanfaatkannya dengan berbagai tipu muslihat untuk dapat merekrut dan mengirim TKI ke Malaysia. Sementara itu kebijakan keimigrasian untuk mengawasi arus migran saat ini di beberapa negara termasuk Malaysia dan Indonesia semakin ketat, sehingga banyak penduduk kedua wilayah negara tersebut memilih jalur illegal (tanpa dokumen). Kondisi ini dimungkinkan oleh adanya kesamaan antara penduduk kedua wilayah, sedangkan di

Kalimantan Barat baru terdapat satu Pos Lintas Batas (PLB) yang difinitif yakni PLB Entikong, sementara perbatasan di wilayah Kalimantan Barat yang langsung berhubungan dengan Malaysia sangat luas, sehingga efektifitas pengawasan arus orang dari kedua wilayah tidak mudah untuk dikontrol, oleh karena itu seiring dengan semakin meningkatnya Calon TKI yang ingin maupun yang sedang bekerja di luar negeri, maka meningkat pula pengiriman illegal Tenaga Kerja Indonesia ke Malaysia.

#### **Implementasi Tugas Pemerintah Daerah Berdasarkan Permenakertrans Nomor 14/Men/X/2010.**

Melalui urusan otonom yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan saat ini, daerah perlu memberdayakan perannya untuk membentuk peraturan daerah, walaupun daya jangkauan materinya terbatas pada masa pra dan purna penempatan TKI. Saat ini terdapat beberapa contoh daerah yang telah memiliki Perda perlindungan TKI, seperti Kabupaten Cianjur dan Blitar, sedangkan daerah lainnya seperti Kabupaten Cirebon sudah diusulkan untuk menjadi agenda pembahasan antara Pemerintah Daerah dan DPRD setempat.

Dinas Kabupaten/Kota adalah Instansi yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan di Kabupaten/Kota, yang dalam hal ini adalah Disnakertrans Kota Pontianak. Menurut ketentuan Permenakertrans

nomor 14/Men/X/2010 memiliki tugas dan fungsi sebagai berikut;

- Menerima pendaftaran dari para pencari kerja yang berminat bekerja di luar negeri dengan tanpa dipungut biaya (gratis)
- Bersama-sama dengan PPTKIS melakukan rekrut.
- Bersama dengan PPTKIS melakukan seleksi minat, bakat dan keterampilan Calon TKI.
- Mengetahui dalam penandatanganan Perjanjian Penempatan antara PPTKIS dengan Calon TKI yang telah lulus seleksi, dan menerima bukti pembayaran premi asuransi Pra penempatan.

**Hambatan dan Upaya yang Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah Dalam Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja**

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah menyatakan bahwa masalah pelayanan ketenagakerjaan berskala kabupaten/kota merupakan salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota, sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 14 ayat 1 butir h. Ketentuan ini sejalan dengan Undang-Undang No.39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI Di Luar Negeri, yang secara hierarki perundang-undangan merupakan peraturan tertinggi dalam pengelolaan dan perlindungan buruh migran.

Meskipun merupakan urusan wajib, karena persoalan migrasi buruh ke luar negeri merupakan persoalan yang melampaui batas-batas atau skala kabupaten/kota, maka urusan pemerintahan yang concuren dibagi antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pembagian tersebut berdasarkan pada prinsip eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi.<sup>101</sup>

Undang-Undang nomor 39 Tahun 2004 tentang PPTKLN pun menegaskan bahwa pelimpahan wewenang antara Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dalam mengatur, membina, melaksanakan dan mengawasi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri, sebagaimana tertuang di dalam ketentuan Pasal 5, ayat 1 dan 2, bahwa Pemerintah bertugas mengatur, membina, melaksanakan dan mengawasi penyelenggaraan penempatan TKI di luar negeri. Dan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1), Pemerintah dapat melimpahkan sebagian wewengangnya dan/atau tugas pembantuan kepada pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

**Beberapa Persoalan Calon Tki Di Daerah Asal**

PRA PENEMPATAN	PURNA PENEMPATAN
1. Perekrutan <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dilakukan oleh</li> </ul>	1. Pemrosesan masalah-masalah yang dialami oleh

<sup>101</sup> Lisa Noor Humaidah, *Panduan Menyusun Perda tentang Perlindungan Buruh Migran Indonesia Berperspektif HAM*. Jakarta: 2006. Ford Foundation. Hal.13

<p>calo/sponsor dan langsung dibawa ke perbatasan, sehingga tidak terdata di kabupaten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dilakukan oleh PPTKIS yang tidak terdaftar sebagai cabang</li> <li>• Calon TKI berada lebih lama di tempat penampungan dari waktu yang telah ditentukan</li> </ul> <p>2. Sosialisasi informasi dan Hak asasi TKI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Calon TKI tidak mendapatkan informasi tentang hak-haknya sebagai pekerja terutama dari PPTKIS maupun Disnakertrans</li> </ul> <p>3. Sistem pengelolaan yang disediakan oleh pemerintah daerah;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurangnya aparat Disnakertrans untuk menjangkau</li> </ul>	<p>mantan TKI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesulitan melakukan proses hukum atas kekerasan yang dialami oleh perempuan mantan TKW karena wilayah yurisdiksi yang berbeda.</li> <li>• Mahalnya biaya proses yang harus dikeluarkan oleh pemerintah daerah jika menghadapi persoalan yang dialami oleh Mantan TKI</li> <li>• Pemerintah Daerah belum ada sumber daya untuk memfasilitasi maupun memproses persoalan yang terjadi.</li> </ul> <p>2. Masalah sosial lainnya;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Daerah kehilangan tenaga-tenaga kerja muda potensial terutama untuk wilayah yang bergantung pada hasil pertanian.</li> <li>• Keluarga dan anak-anak</li> </ul>	<p>daerah terpencil asal CTKI untuk melakukan sosialisasi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimnya pengawasan atas perusahaan PPTKIS yang menempatkan dan melakukan kekerasan terhadap CTKI.</li> <li>• Belum ada pendataan yang baik atas warganya yang menjadi TKI.</li> </ul> <p>4. Kondisi Geografis</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kondisi geografis yang berbatasan langsung dengan Malaysia menyebabkan kesulitan untuk melakukan pendataan.</li> </ul>	<p>terpisah dari orang tuanya terutama Ibu, Istri, kakak perempuan yang bekerja ke luar negeri.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengelolaan hasil dari bekerja di luar negeri yang belum dikelola secara efektif.</li> </ul>
--	--	--	---

Di samping persoalan-persoalan yang terjadi, tentu saja ada banyak manfaat migrasi yang dirasakan terutama oleh wilayah asal CTKI. Beberapa diantaranya adalah menggerakkan roda ekonomi daerah asal bahkan untuk banyak sektor serta memberi

solusi atas minimnya kesempatan kerja. Selain itu juga merupakan ruang untuk mengadopsi pengalaman dan pengetahuan baru melalui pengalaman kerja di luar negeri.

Persoalan-persoalan yang diidentifikasi di atas sebagai titik pijak urgensi sebuah peraturan daerah disusun. Sebuah peraturan yang dapat dijadikan standar untuk memperbaiki sistem penempatan dan perlindungan bagi Calon TKI dan TKI.

Sebagai suatu gambaran, berikut adalah bagan yang memilahkan kewenangan Pemerintah dalam konteks penempatan dan perlindungan TKI berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI Di Luar Negeri:

**BAGAN PEMILAHAN WEWENANG  
PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH**

PEMERINTAH	PROVINSI	KABUPATEN /KOTA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembinaan, pengendalian dan pengawasan penempatan TKI</li> <li>• Pelaksanaan penempatan TKI oleh pemerintah</li> <li>• Pembuatan perjanjian/pelaksanaan kerjasama bilateral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring dan evaluasi penempatan TKI yang berasal dari wilayah provinsi.</li> <li>• Fasilitasi pelaksanaan perjanjian kerjasama bilateral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelaksanaan pendaftaran dan seleksi CTKI di wilayah kabupaten/kota.</li> <li>• Pengawasan pelaksanaan rekrutmen CTKI di wilayah</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• dan multilateral dengan negara penempatan TKI</li> <li>• Penerbitan SIPPTKIS – SIUP dan Rekomendasi Rekrut dan Surat Ijin Pengerahan.</li> <li>• Verifikasi dokumen TKI, penerbitan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN), penerbitan rekomendasi paspor TKI yang bersifat khusus dan crash program.</li> <li>• Penyelenggaraan sistem komputerisasi terpadu penempatan TKI di luar negeri (SISKO TLN) dan pengawasan penyetoran dana perlindungan.</li> <li>• Penentuan standar Perjanjian Kerja serta pengesaha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dan multilateral penempatan TKI yang pelaksanaannya di wilayah provinsi.</li> <li>• Penerbitan perijinan pendirian kantor cabang di wilayah provinsi dan rekomendasi perpanjangan SIPPTKIS.</li> <li>• Verifikasi dokumen TKI di wilayah provinsi.</li> <li>• Penyebaran sistem informasi penempatan TKI dan pengawasan penyetoran dana perlindungan TKI di wilayah provinsi.</li> <li>• Sosialisasi terhadap substansi perjanjian</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kabupaten/kota.</li> <li>• Fasilitasi pelaksanaan perjanjian kerjasama bilateral dan multilateral penempatan TKI yang pelaksanaannya di wilayah kabupaten/kota.</li> <li>• Penerbitan rekomendasi ijin pendirian kantor cabang PPTKIS di wilayah kabupaten/kota</li> <li>• Penerbitan rekomendasi paspor TKI di wilayahnya.</li> <li>• Penyebaran sistem informasi penempatan TKI dan pengawasan</li> </ul>
--	--	--

<p>n perjanjian kerja.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelenggaraan PAP yang pelaksanaannya dapat dikonsentrasikan ke Gubernur.</li> <li>• Penyelenggaraan program perlindungan, pembelaan dan advokasi.</li> <li>• Penentuan standar tempat penampungan CTKI dan Balai Latihan Kerja Luar Negeri.</li> <li>• Penerapan standar dan penunjukan lembaga yang terkait dengan program penempatan TKI (lembaga asuransi, perbankan dan kesehatan).</li> <li>• Fasilitasi kepulangan dan pemulangan secara nasional.</li> </ul>	<p>n kerja penempatan TKI ke luar negeri di lingkup provinsi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi penyelenggaraan PAP.</li> <li>• Pembinaan, pengawasan penempatan dan perlindungan TKI yang berasal dari wilayah provinsi yang bersangkutan.</li> <li>• Penerbitan perijinan tempat penampungan di wilayah provinsi.</li> <li>• Fasilitasi kepulangan TKI di pelabuhan debarkasi di wilayah provinsi.</li> </ul>	<p>penyetoran.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosialisasi terhadap substansi perjanjian kerja penempatan TKI ke luar negeri.</li> <li>• Pembinaan, pengawasan dan monitoring penempatan maupun perlindungan TKI yang berasal dari kabupaten/kota yang bersangkutan.</li> <li>• Penerbitan rekomendasi perijinan tempat penampungan di wilayah kabupaten/kota.</li> <li>• Pelayanan kepulangan TKI yang berasal dari kabupaten/kota.</li> </ul>
--	---	--

Dari bagan tersebut di atas, nampak bahwa peluang yang tersedia di tingkat provinsi dan kabupaten/kota dalam kerangka otonomi daerah untuk masalah TKI berbeda-beda, namun juga tidak terlalu luas, dari gambaran tersebut di atas peluang daerah untuk menyusun peraturan daerah sangat penting untuk digunakan. Di samping untuk memperjelas kebutuhan yang dapat disediakan oleh pemerintah daerah dalam penempatan dan perlindungan TKI juga dapat mengupayakan keterkaitan dengan urusan lain di daerah yang memiliki keterkaitan kuat dengan persoalan ketenagakerjaan.

Hal ini sebagaimana diatur dan diamanatkan dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 12 yang menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Untuk itulah peraturan daerah menjadi penting dalam kerangka untuk memberi landasan yang nyata dalam upaya-upaya menyediakan perlindungan bagi CTKI di daerah asalnya.

### Kesimpulan

Penyelenggaraan otonomi daerah menganut dua nilai dasar, yaitu nilai kesatuan dan nilai otonomi. Hal ini adalah sesuai dengan amanat UUD-45 bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan, sehingga di dalam lingkungannya tidak dimungkinkan adanya daerah yang juga bersifat negara. Hal ini berarti besar dan luasnya daerah otonom serta hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dibatasi. Desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa yang demokratis, dengan kata lain, berdasarkan UUD-45 keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dan kebutuhan memperkuat persatuan nasional harus selalu diperhatikan.

Dari pernyataan di atas, landasan otonomi daerah secara singkat mengarah pada terwujudnya pemerintahan yang baik, yang salah satunya adalah diwujudkan dengan adanya Peraturan Daerah, yang disusun di samping untuk mengatur kehidupan masyarakat juga sebagai landasan dan memberi jaminan atas dipenuhinya hak-hak mendasar mereka yang salah satunya adalah untuk mencari penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan cara menjadi Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri.

Salah satu hal yang mendorong adanya sebuah peraturan adalah adanya persoalan yang terjadi, berdasarkan hasil rangkuman dari beberapa persoalan Calon TKI di daerah asal

tersebut di atas, terpetakan berbagai persoalan dimaksud yang dirasakan efeknya secara langsung oleh daerah, namun demikian, jika kebutuhan untuk menyusun peraturan daerah tersebut telah diputuskan, terdapat beberapa tantangan yang berkaitan dengan hal-hal berikut, antara lain;

**1. Wilayah yurisdiksi Perda**

Adalah sebatas luas wilayah administratif daerah dimana Perda tersebut diterbitkan. Maka jangkauan Perda juga terbatas. Keterbatasan tersebut harus dimanfaatkan secara optimal dalam kaitan dengan fungsi pengawasan pemerintah daerah dalam penerapan peraturan yang telah disusun.

**2. Terdapat kekecualian-kekecualian peraturan di tingkat pusat**

Sebagai contoh mengenai pengurusan paspor untuk Calon TKI ke Timur Tengah masih dipusatkan di Jakarta, sementara paspor untuk ke negara tujuan lainnya dapat dibuat di daerah, hal ini menyebabkan kendala daerah untuk melakukan pengawasan dan pemantauan terhadap warganya.

**3. Inkonsistensi peraturan pemerintah**

Hal ini terjadi seiring seringnya perubahan kebijakan dimana kebijakan sebelumnya belum dijalankan. Dalam konteks perda hal ini memerlukan waktu tersendiri untuk penyesuaian, dan juga sosialisasi untuk pelaksanaannya.

**4. Alokasi dana dari Pemerintah Daerah**

Untuk penyusunan peraturan daerah bagi perlindungan Calon TKI/TKI belum menjadi prioritas dalam rencana pembangunan daerah.

Semangat Otonomi Daerah itu sejatinya memberikan peluang besar bagi daerah untuk

menindaklanjuti atau menterjemahkan mengenai penempatan dan perlindungan TKI yang diwujudkan dalam bentuk Perda. Tetapi yang terjadi sejauh ini, Pemerintah Kota maupun Pemerintah Kabupaten seperti menunggu kebijakan dari pusat. Sehingga, ketika terjadi permasalahan yang bersifat teknis dan aplikatif di daerah, pejabat daerah yang berwenang terhadap penanganan TKI, dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Pontianak, belum bisa mengambil tindakan/ keputusan yang bersifat teknis tersebut. Terkait penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia ini tidak selamanya harus menggantungkan terhadap tindakan yang diambil oleh BNP2TKI, tetapi pejabat berwenang di daerah, jika sekiranya kita memiliki Perda, tentu bisa mengambil tindakan dimaksud, karena pada dasarnya dalam pembuatan Perda itu sendiri, tentu saja telah mengacu pada peraturan atau undang-undang yang telah ada.

Tentang perlunya daerah membuat Perda terkait penempatan dan perlindungan TKI ini, I Wayan Pageh mengatakan, karena memang tuntutan pasar kerja luar negeri yang merupakan wilayah kewenangan BNP2TKI, oleh karena itu, seyogyanya BNP2TKI membuat norma, standar, pedoman, kriteria, petunjuk pelaksana (juklak) dan petunjuk teknis (juknis), mengenai rekrutmen Calon TKI dengan sistem Angkatan Kerja Antar Negara (AKAN) yang disampaikan kepada daerah-

daerah. Norma, standar, kriteria, juklak dan juknis mengenai rekrutmen Calon TKI dengan sistem AKAN itu akan menjadi rambu-rambu bagi pejabat daerah di dalam membuat Perda nantinya. Sehingga dengan demikian akan bisa dihasilkan Calon TKI yang berkualitas, dan untuk melahirkan Calon TKI berkualitas yang siap di tempatkan di luar negeri, dalam Pasal 34 Undang-Undang No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ditegaskan, diatur dengan Undang-Undang, hal ini berarti merupakan peluang bagi daerah untuk membuat Perdanya, atau setidaknya BNP2TKI bisa mendorong daerah agar dapat membuat Perda dimaksud.<sup>102</sup>

#### Daftar Pustaka

Lisa Noor Humaidah, *Panduan Menyusun Perda tentang Perlindungan Buruh Migran Indonesia Berperspektif HAM*. Jakarta: 2006. Ford Foundation.

Tesis: *Implementasi Tugas Pemerintah Daerah Di Bidang Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Berdasarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor Per.14/Men/X/2010 Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Syarif Eddy. 2012.

[www.bnptki.go.id](http://www.bnptki.go.id) I Wayan Pageh, Kepala Seksi Penelitian Penempatan dan Perlindungan TKI BNP2TKI.

<sup>102</sup> I Wayan Pageh, Kepala Seksi Penelitian Penempatan dan Perlindungan TKI BNP2TKI. [www.bnptki.go.id](http://www.bnptki.go.id) diakses tanggal 15 Juni 2012.

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI MASYARAKAT DI SEKITAR AREAL PERKEBUNAN  
KELAPA SAWIT DARI AKIBAT KEGIATAN USAHA PERKEBUNAN KELAPA SAWIT  
YANG MENIMBULKAN DAMPAK MERUGIKAN MASYARAKAT  
(Studi pada PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil Kabupaten Melawi)**

Oleh:

Tempius

**Pembimbing I**

**Prof. Dr. H. Kamarullah, SH., M.Hum**

**Pembimbing II**

**Edy Suasono, SH., M.Hum**

**abstrak**

Masyarakat yang berada di sekitar perkebunan kelapa sawit PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil Kabupaten Melawi kurang mendapatkan perlindungan hukum, karena dampak kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit menimbulkan kerugian antara lain sumber daya manusia yang bertanggungjawab terhadap pengelolaan lingkungan hidup masih kurang baik kualitas maupun kuantitasnya; masyarakat/oknum tertentu yang sering memanfaatkan keberadaan perusahaan untuk kepentingan pribadi; kurangnya sosialisasi dan pendekatan perusahaan kepada masyarakat; perusahaan selalu berorientasi bisnis dengan mengabaikan kepentingan masyarakat; dan lemahnya penegakan hukum. Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Melawi dalam menangani persoalan yang timbul dari kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit yang merugikan masyarakat adalah dengan memfasilitasi penyelesaian secara musyawarah, memberikan pemahaman/sosialisasi kepada masyarakat terkait dengan kegiatan usaha perkebunan, membentuk tim untuk menyelesaikan masalah, dan memberikan peringatan kepada perusahaan yang melakukan pelanggaran aturan.

**Kata Kunci : Perlindungan Hukum, Kegiatan Usaha Perkebunan Kelapa Sawit**

*abstrac*

People who are in an oil palm plantation PT. Sinar Batu Buil Dynamics Kapuas regency Melawi I get less legal protection, because the impact of oil palm plantations cause loss of human resources, among others responsible for the management of the environment is still lacking both quality and quantity; public / certain elements that often capitalize on the company's existence to personal interests; lack of socialization and the company's approach to the public, the company is always at the expense of the interests of business-oriented society, and weak law enforcement. The policy of the local government district of dealing Melawi arising from the oil palm plantations are detrimental to society is to facilitate settlement discussions, provide insight / socialization associated with the plantation business, formed a team to menyelesaikan problems, and provide warnings to companies who violate the rules.

**Keyword : Protection Law, Business Operations Oil Palm Plantation**

## **Pendahuluan**

Kebijakan pada sektor perkebunan, yang menjadi landasan perundangannya adalah Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, yang memiliki ruang lingkup pengaturan meliputi perencanaan perkebunan, penggunaan tanah, pemberdayaan dan pengelolaan usaha, pengelolaan dan pemasaran hasil, penelitian dan pengembangan, pengembangan sumber daya manusia, pembiayaan, serta pembinaan dan pengawasan (Pasal 5 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004).

Untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup dan mencegah serta menanggulangi kerusakannya, setelah memperoleh izin usaha perkebunan, perusahaan perkebunan wajib menerapkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup dan/atau analisis dan manajemen risiko lingkungan hidup serta memantau penerapannya. Setiap perusahaan perkebunan yang tidak memenuhi persyaratan ditolak permohonan izin usahanya. Dan setiap perusahaan perkebunan yang telah memperoleh izin usaha perkebunan tetapi tidak menerapkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup, maka dicabut izin usahanya.

Lebih lanjut, perangkat pengaturan izin usaha perkebunan dimuat dalam Peraturan

Menteri Pertanian No. 26/ Permentan/ OT.140/2/2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan. Menurut Kepmen ini, Perkebunan adalah segala kegiatan yang mengusahakan tanaman tertentu pada tanah dan/atau media tumbuh lainnya dalam ekosistem yang sesuai, mengolah dan memasarkan barang dan jasa hasil tanaman tersebut, dengan bantuan ilmu pengetahuan dan teknologi, permodalan serta manajemen untuk mewujudkan kesejahteraan bagi pelaku usaha perkebunan dan masyarakat (Pasal 1 angka 1).

Kabupaten Melawi merupakan salah satu Kabupaten di Wilayah Kalimantan Barat yang cukup potensial bagi pembangunan dan pengembangan usaha perkebunan terutama kebun kelapa sawit, dan hal ini menjadikan Kabupaten Melawi sebagai tempat pengusaha/investor melakukan kegiatan usaha perkebunan. Berdasarkan data dari Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Melawi sampai dengan Tahun 2011, di Kabupaten Melawi terdapat 13 (tiga belas) perusahaan perkebunan kelapa sawit. Dari 13 (tiga belas) perusahaan perkebunan kelapa sawit yang terdapat di Kabupaten Melawi, baru terdapat 8 (delapan) perusahaan yang sudah memiliki Izin Usaha Perkebunan (IUP), kemudian 6 (enam) perusahaan yang sudah sampai pada proses penerbitan izin lokasi dan tahap informasi lahan.

Dalam penelitian ini penulis membatasi lokasi penelitian pada perusahaan perkebunan

PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil Kabupaten Melawi. PT. Sinar Dinamika Kapuas memperoleh pencadangan lahan seluas 64.350 ha yang direncanakan akan ditanam kelapa sawit seluas 46.000 ha. Pembangunan perkebunan ini dibagi dalam tiga unit kebun, yaitu SDK I seluas 20.850ha (kebun 15.000 ha), SDK II seluas 22.500 ha (kebun 15.000 ha), dan SDK III seluas 21.000 ha (kebun 16.000 ha). Pola yang diterapkan adalah Pola PIR trans untuk SDK I dan SDK II, serta Pola KKPA pada SDK III.

Kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit yang dilakukan di Kabupaten Melawi khususnya yang dilakukan oleh PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil di satu sisi memberikan dampak positif bagi peningkatan perekonomian masyarakat di sekitar areal perkebunan, namun di sisi lain juga menimbulkan dampak yang merugikan masyarakat baik dampak sosial (konflik sosial) maupun dampak lingkungan, seperti pembagian kapling kebun plasma yang jauh dari tempat tinggal warga yang bersangkutan (rebutan kapling), timbulnya penyakit kulit pada masyarakat di sekitar lokasi pabrik pengolahan kelapa sawit, tercemarnya air sungai di sekitar pabrik pengolahan sehingga berdampak negatif bagi biota yang terdapat di sungai seperti ikan karena terkontaminasinya senyawa kimia dari pupuk dan limbah pabrik.

Dari uraian di atas tergambar bahwa masyarakat yang berada di sekitar areal

perkebunan kelapa sawit khususnya di sekitar lokasi pabrik pengolahan kelapa sawit kurang mendapat perlindungan hukum. Perusahaan perkebunan PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil sudah memiliki dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal), namun perusahaan dalam menjalankan usaha (khususnya dalam mengatasi dampak) tidak sepenuhnya sesuai dengan Amdal yang telah disusun, dan di lain pihak pengawasan yang dilakukan oleh instansi terkait juga kurang maksimal, sehingga penyimpangan dari dokumen Amdal yang dilakukan oleh perusahaan tidak dilakukan penindakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

### **Permasalahan**

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian, dirumuskan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Mengapa masyarakat yang berada di sekitar perkebunan kelapa sawit PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil Kabupaten Melawi kurang mendapat perlindungan hukum dari dampak kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit yang menimbulkan kerugian?
2. Upaya hukum apa yang dapat dilakukan oleh masyarakat dan kebijakan apa yang dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Melawi dalam menangani persoalan yang timbul dari kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit yang merugikan masyarakat?

## Pembahasan

Sebagai negara yang bercorak agraris; bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sebagai karunia dan amanat Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, merupakan potensi yang sangat besar untuk pengembangan perkebunan dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, perkebunan harus diselenggarakan berdasarkan atas asas manfaat dan berkelanjutan, keterpaduan, kebersamaan, keterbukaan, serta berkeadilan.

Perkebunan mempunyai peranan yang penting dan strategis dalam pembangunan nasional, terutama dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, penerimaan devisa negara, penyediaan lapangan kerja, perolehan nilai tambah dan daya saing, pemenuhan kebutuhan konsumsi dalam negeri, bahan baku industri dalam negeri serta optimalisasi pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan.

Pengembangan perkebunan dilaksanakan berdasarkan kultur teknis perkebunan dalam kerangka pengelolaan yang mempunyai manfaat ekonomi terhadap sumber daya alam yang berkesinambungan. Pengembangan perkebunan yang berkesinambungan tersebut akan memberikan manfaat peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara optimal, melalui

kesempatan yang sama untuk mendapatkan akses terhadap sumber daya alam, modal, informasi, teknologi, dan manajemen.

Akses tersebut harus terbuka bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, akan tercipta hubungan yang harmonis dan saling menguntungkan antara pelaku usaha perkebunan, masyarakat sekitar, dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) lainnya serta terciptanya integrasi pengelolaan perkebunan sisi hulu dan sisi hilir.

Penyelenggaraan perkebunan yang demikian sejalan dengan amanat dan jiwa Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Usaha perkebunan terbukti cukup tangguh bertahan dari terpaan badai resesi dan krisis moneter yang melanda perekonomian Indonesia. Untuk itu, perkebunan perlu diselenggarakan, dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara terencana, terbuka, terpadu, profesional dan bertanggung jawab demi meningkatkan perekonomian rakyat, bangsa dan negara. Untuk mencapai tujuan pembangunan perkebunan dan memberikan arah, pedoman dan alat pengendali, perlu disusun perencanaan perkebunan yang didasarkan pada rencana pembangunan

nasional, rencana tata ruang wilayah, potensi dan kinerja pembangunan perkebunan serta perkembangan lingkungan strategis internal dan eksternal, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, lingkungan hidup, pasar, dan aspirasi daerah dengan tetap menjunjung tinggi keutuhan bangsa.

Pemerintah memiliki perhatian yang sangat tinggi terhadap upaya pengembangan perkebunan kelapa sawit di Indonesia karena kedudukannya yang sangat penting dalam struktur perekonomian negara. Peran ekonomi perkebunan kelapa sawit yang penting tersebut antara lain sebagai penciptaan lapangan kerja, peningkatan taraf hidup masyarakat yang berada dalam kawasan perkebunan, dan sebagai penyumbang devisa negara sehingga pemerintah memberikan fasilitas bagi keberadaan perkebunan kelapa sawit yaitu fasilitas untuk memperoleh tanah dan buruh yang murah serta perlindungan politis yang diberikan oleh pemerintah kepada investor.

Memang sebenarnya permasalahan perkebunan adalah peninggalan program pemerintah tahun 80-an yang berpola perkebunan swasta murni, proyek-proyek pemerintah, dan pola swadaya. Strategi usaha yang dikembangkan oleh perusahaan perkebunan adalah: untuk memelihara keseimbangan antara pertumbuhan dan profitabilitas; melaksanakan *Operational Excellence*; mengembangkan *Intellectual*

*Capital*; mengembangkan industri hilir yang memberikan nilai tambah; dan menjalin aliansi strategis yang saling menguntungkan. Strategi usaha ini kemudian dikembangkan lebih lanjut dalam bentuk kebijakan usaha, yang meliputi: mengendalikan usaha melalui indikator kinerja utama; memberlakukan *Standar Operation Procedure* (SOP) yang menunjang paradigma baru perusahaan; mengelola usaha berdasarkan nilai-nilai secara bertahap menerapkan kepemimpinan transformasional; dan membudayakan inovasi yang meningkatkan produktivitas secara signifikan.

Jika dilihat dari pernyataan di atas, maka jelaslah bahwa pembangunan perkebunan kelapa sawit membawa dampak positif bagi perkembangan perekonomian termasuk di Kabupaten Melawi, sehingga perlu ditingkatkan dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan dan fungsi pengembangan perkebunan. Namun dampak positif yang timbul dari kegiatan usaha perkebunan di sisi lain juga menimbulkan dampak negatif berupa kerugian bagi masyarakat di sekitar areal perkebunan termasuk pabrik pengolahan.

Perkembangan usaha perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Melawi cukup baik, hal ini terlihat dari pernyataan sebagai berikut:

1. Perkembangan usaha perkebunan khususnya kelapa sawit cukup baik, apalagi di Kabupaten Melawi yang merupakan kabupaten pemekaran dan

belum lama berdiri, hal ini terbukti dengan banyaknya investor kelapa sawit yang masuk dan menanamkan modalnya di Kabupaten melawi. Namun demikian terdapat kendala terhadap ketersediaan lahan Areal Penggunaan Lain (APL) yang luasnya hanya 23%, sedangkan 77% merupakan kawasan hutan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pengendalian Usaha Perkebunan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Melawi).

2. Cukup berkembang usaha perkebunan kelapa sawit di kabupaten Melawi, dan yang sudah mendapat kelayakan lingkungan (Amdal) sebanyak delapan perusahaan, yang salah satunya adalah PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil (Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Tata lingkungan dan Pentaatan Lingkungan dan Kasubbid Amdal, Pengawasan dan Evaluasi Lingkungan BLH Kabupaten Melawi).

Berdasarkan data di atas tergambar bahwa perkembangan usaha perkebunan kelapa sawit untuk trend yang meningkat di Kabupaten Melawi, apalagi jika dihubungkan dengan Kabupaten Melawi yang masih tergolong kabupaten baru, namun minat investor untuk menanamkan modalnya di bidang usaha perkebunan kelapa sawit cukup tinggi.

Sebagaimana diketahui bahwa salah satu perusahaan yang perkebunan kelapa sawit yang terdapat di Kabupaten Melawi adalah PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil. Lokasi pembangunan perkebunan dan pabrik kelapa sawit PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil merupakan bagian dari PT. Sinar Dinamika Kapuas yang keseluruhan mendapatkan

pendaftaran lahan seluas 64.350 ha yang secara administrasi terletak di Kecamatan Belimbing, Sei tebelian, Tempunak, dan Sintang Kabupaten Sintang. Namun setelah terjadi pemekaran Kabupaten Melawi di mana kecamatan Belimbing masuk dalam wilayah Kabupaten Melawi, maka saat ini PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil Kecamatan Belimbing merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Melawi (hasil wawancara dengan Pimpinan PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil Kabupaten Melawi).

Lebih lanjut dinyatakan oleh Pimpinan PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil Kabupaten Melawi bahwa proyek perkebunan kelapa sawit yang dikembangkan oleh Pimpinan PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil Kabupaten Melawi adalah dengan pola PIR-Trans, yang sejak perencanaan dan pelaksanaannya diatur dengan melibatkan sejumlah instansi pemerintah/pemerintah daerah. Pola ini adalah suatu pola perkebunan yang mengkombinasikan sumber daya modal, teknologi, dan manajemen yang dimiliki perusahaan inti dengan sumber daya lahan dan tenaga kerja yang dimiliki petani peserta transmigrasi/plasma. Rancangan dan bentuk hubungan antara inti dan plasma didasarkan kepada pola hubungan bapak/anak angkat.

Kegiatan usaha perkebunan yang dilakukan oleh PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil sesuai dengan pembangunan kebun kelapa sawit yang ditetapkan oleh pemerintah,

hal ini menunjukkan bahwa ketentuan dalam pembangunan kebun kelapa sawit yang dilakukan oleh PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil mengacu atau berpedoman pada berbagai ketentuan dalam pembangunan kebun kelapa sawit yang ditentukan/diatur oleh pemerintah, baik melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 maupun berbagai peraturan pelaksana lainnya.

Dalam pelaksanaan pembangunan kebun kelapa sawit di Kabupaten Melawi menimbulkan dampak positif dan negatif baik bagi masyarakat maupun bagi lingkungan hidup, yaitu:

1. Pembangunan usaha perkebunan memiliki dampak positif yang lebih besar bagi masyarakat, namun dampak negatifnya juga ada dan harus dicegah dan diatasi oleh perusahaan seperti melalui kajian dalam Amdal (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pengendalian Usaha Perkebunan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Melawi).
2. Investasi perkebunan kelapa sawit memberikan dampak positif terhadap peningkatan ekonomi masyarakat. Tetapi perlu diperhatikan dampaknya terhadap lingkungan, perubahan konversi lahan menjadi perkebunan kelapa sawit, dampak pengolahan limbah baik limbah cair, padat, maupun gas ke lingkungan dengan adanya pabrik dapat menurunkan kualitas lingkungan, jika tidak dikelola dengan baik. Dampak konversi lahan dapat mengurangi kemampuan penyerapan Gas Rumah Kaca (GRK) yang mengakibatkan pemanasan global, perubahan iklim serta banjir karena tingginya run off, sehingga perlu upaya konservasi untuk meminimalisir

dampak tersebut dengan menanam pohon lokal pada wilayah konservasi (hasil wawancara dengan Kasubbid Amdal, Pengawasan dan Evaluasi Lingkungan BLH Kabupaten Melawi).

3. Pembangunan kebun kelapa sawit memiliki dampak positif dan negatif. Dampak positif terlihat dari meningkatnya akses jalan, ekonomi rakyat tumbuh, sedangkan dampak negatifnya terhadap lingkungan sehingga tanggungjawab perusahaan untuk mengatasinya (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Tata lingkungan dan Pentaatan Lingkungan BLH Kabupaten Melawi).
4. Dampak positif dari pembangunan perkebunan kelapa sawit adalah membuka lapangan kerja bagi masyarakat dan mendorong perekonomian masyarakat, sedangkan dampak negatifnya sering terjadi konflik antara masyarakat dengan pihak perkebunan (hasil wawancara dengan Camat Kecamatan Belimbing Kabupaten Melawi dan Kepala Desa Batu Buil Kecamatan Belimbing Kabupaten Melawi).

Berdasarkan data di atas tergambar bahwa pembangunan perkebunan kelapa sawit menimbulkan dampak positif dan negatif. Dampak positif memang sesuai dengan tujuan dari pembangunan perkebunan sebagaimana digariskan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004, yaitu:

- a. meningkatkan pendapatan masyarakat;
- b. meningkatkan penerimaan negara;
- c. meningkatkan penerimaan devisa negara;
- d. menyediakan lapangan kerja;
- e. meningkatkan produktivitas, nilai tambah, dan daya saing;
- f. memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baku industri dalam negeri; dan

g. mengoptimalkan pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan.

Dampak negatif yang sering timbul dari kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit pada dasarnya bersumber dari ketidaktaatan berbagai pihak dalam mentaati berbagai ketentuan yang telah ditetapkan dalam pengelolaan kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit. Permasalahan yang sering muncul terkait dengan pembangunan perkebunan kelapa sawit antara lain (rangkuman hasil wawancara dengan responden):

1. Terjadinya konflik sosial antara perusahaan dengan masyarakat, terkadang menimbulkan kriminal seperti pencurian TBS.
2. Pola kemitraan antara perusahaan dengan masyarakat, terutama dalam menentukan persentase lahan inti dengan plasma yang cenderung tidak sama, dan hal ini juga sering menimbulkan kecemburuan sosial antar masyarakat.
3. Air limbah perusahaan (pabrik pengolahan kelapa sawit) mengakibatkan terjadinya pencemaran air, tanah, dan udara.
4. Sengketa tanah adat antara masyarakat adat dengan perusahaan perkebunan.
5. Masalah keterlibatan masyarakat sebagai tenaga kerja dalam perusahaan perkebunan.

Berdasarkan data di atas tergambar bahwa begitu banyak permasalahan yang muncul terkait dengan kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit. Berbagai permasalahan tersebut mengakibatkan kerugian bagi masyarakat yang pada akhirnya bermuara

pada kurangnya perlindungan hukum bagi masyarakat.

Berbagai aturan baik dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 maupun dalam berbagai peraturan pelaksana lainnya sudah memberikan perlindungan bagi masyarakat maupun lingkungan, namun sifatnya masih sangat umum dan dalam implementasinya masih banyak berpihak pada kepentingan perusahaan perkebunan dengan dalih bahwa hal tersebut sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketidakmampuan masyarakat dalam memahami berbagai peraturan sering sebagai penyebab bahwa masyarakat menerima berbagai kondisi yang sebenarnya sangat merugikan kepentingan masyarakat. Pencemaran lingkungan karena kinerja instalasi pengolahan air limbah yang tidak optimal, sehingga tidak sesuai dengan baku mutu yang ditetapkan menyebabkan turunnya kualitas badan air maupun lingkungan sekitarnya. Kerusakan biomasa karena konversi lahan dan penggunaan pestisida maupun kondisi sumber daya air (turunnya debit air) karena kurangnya upaya konservasi, merupakan contoh dampak negatif yang timbul dari kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit.

Faktor yang menyebabkan sering munculnya permasalahan dalam kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit antara lain

(rangkuman hasil wawancara dengan responden):

1. Sumber daya manusia yang bertanggungjawab terhadap pengelolaan lingkungan hidup masih kurang baik kualitas maupun kuantitasnya.
2. Masyarakat/oknum tertentu yang sering memanfaatkan keberadaan perusahaan untuk kepentingan pribadi.
3. Kurangnya sosialisasi dan pendekatan perusahaan kepada masyarakat.
4. Perusahaan selalu berorientasi bisnis dengan mengabaikan kepentingan masyarakat.
5. Lemahnya penegakan hukum.

PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil sudah berupaya meningkatkan kinerja Ipal agar limbah yang keluar sesuai baku mutu, tetapi kurangnya SDM baik dari sisi kualitas maupun kuantitasnya belum mampu mengelola Ipal secara optimal. Kegiatan usaha yang dilakukan oleh PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil terindikasi menimbulkan permasalahan yaitu timbulnya penyakit kulit pada masyarakat di sekitar lokasi pabrik pengolahan kelapa sawit, tercemarnya air sungai di sekitar pabrik pengolahan sehingga berdampak negatif bagi biota yang terdapat di sungai seperti ikan karena terkontaminasinya senyawa kimia dari pupuk dan limbah pabrik, namun setelah adanya tuntutan dari masyarakat pihak perusahaan memperbaiki Ipalnya (hasil wawancara dengan Kepala Desa Batu Buil Kecamatan Belimbing Kabupaten Melawi).

Terhadap pengelolaan limbah cair dilakukan melalui Ipal yang disediakan oleh

perusahaan, dan hal tersebut sebagian besar sudah dilaksanakan oleh pihak perusahaan, namun pernah terjadi bahwa Ipal tidak bekerja dengan baik, sehingga limbah cair tidak terkelola dengan baik, namun hal tersebut sudah diperbaiki. Permasalahan lain yang sering muncul adalah tandan buah kosong yang ditabur atau disimpan di sekitar pohon sawit sering menjadi masalah ketika hujan turun yang menimbulkan banjir, karena tandan buah kosong tersebut sudah terurai dan membusuk (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pengendalian Usaha Perkebunan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Melawi).

PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil dalam menjalankan kegiatan usahanya belum maksimal karena masih ada ditemui berbagai kekurangan, antara lain air limbah pabrik belum terkelola dengan baik dan belum sesuai dengan prosedur, kebersihan di sekitar pabrik masih kurang, dan pemanfaatan limbah padat/cair belum maksimal atau belum terkelola dengan baik, sehingga hal ini sering menimbulkan permasalahan bagi masyarakat yang berada di sekitar pabrik (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Tata lingkungan dan Pentaatan Lingkungan dan Kasubbid Amdal, Pengawasan dan Evaluasi Lingkungan BLH Kabupaten Melawi).

Permasalahan lain yang sering muncul terkait dengan kegiatan usaha PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil adalah

pembagian kavling kebun plasma. Kebun plasma PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil lokasinya ada yang jauh dari pemukiman warga masyarakat, namun sebagian besar berdekatan dengan tempat tinggal (desa) warga mulai dari SP I sampai dengan SP X. Selain itu sering masyarakat rebutan kavlin sering terjadi konflik, dan ketika terjadi pemecahan kepala keluarga (KK), masyarakat juga menuntut kebun plasma dari perusahaan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pengendalian Usaha Perkebunan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Melawi dan Kepala Desa Batu Buil Kecamatan Belimbing Kabupaten Melawi).

Kegiatan usaha yang dilakukan oleh PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, karena berbagai kegiatan yang dilakukan disusun dan dikaji dalam bentuk Amdal, dan kegiatan yang dilakukan berpedoman atau sesuai dengan dokumen Amdal yang telah disetujui (kelayakan lingkungan). Dalam hubungannya dengan pengelolaan limbah pabrik memang pernah terjadi bahwa Ipal tidak berfungsi dengan baik, namun sudah dilakukan perbaikan dan pihak perusahaan selalu melaksanakan berbagai ketentuan yang telah ditetapkan. Terkait dengan pembagian kapling kebun plasma juga sudah sesuai dengan ketentuan dan rata-rata berada dekat dengan tempat tinggal atau satuan pemukiman (SP), yang disesuaikan dengan

kondisi daerah di mana lokasi kebun tersebut (hasil wawancara dengan Pimpinan PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil Kabupaten Melawi).

Berdasarkan uraian di atas tergambar bahwa pada prinsipnya PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil Kabupaten Melawi dalam melaksanakan kegiatan usaha perkebunan kepala sawit sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, namun memang pernah terjadi berbagai bahwa Ipal yang berfungsi mengelola limbah dari pabrik pengelolaan tidak berfungsi yang mengakibatkan lingkungan terindikasi terjadi pencemaran.

Dengan berbagai permasalahan yang masih terjadi dalam kegiatan usaha yang dilakukan oleh PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil Kabupaten Melawi menunjukkan bahwa PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil belum secara maksimal melaksanakan fungsi perkebunan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 4 UU Nomor 18 Tahun 2004, yaitu bahwa Perkebunan mempunyai fungsi: ekonomi, yaitu peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat serta penguatan struktur ekonomi wilayah dan nasional; ekologi, yaitu peningkatan konservasi tanah dan air, penyerap karbon, penyedia oksigen, dan penyangga kawasan lindung; dan sosial budaya, yaitu sebagai perekat dan pemersatu bangsa.

Dengan berbagai permasalahan yang muncul seperti yang telah diuraikan di atas

menunjukkan bahwa PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil belum maksimal dalam melaksanakan fungsi ekonomi, yaitu peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat serta penguatan struktur ekonomi di Kabupaten Melawi. Secara ekologi, yang seharusnya adanya peningkatan konservasi tanah dan air, penyerap karbon, penyedia oksigen, dan penyangga kawasan lindung tidak terwujud; dan sosial budaya, yaitu sebagai perekat dan pemersatu bangsa juga belum terwujud karena masih banyaknya terjadi berbagai permasalahan yang mengarah pada terjadinya konflik.

Kondisi di atas menunjukkan bahwa berbagai peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya melindungi berbagai kepentingan masyarakat terutama masyarakat yang berada di sekitar areal perkebunan atau pabrik pengolahan hasil perkebunan kelapa sawit. Di sisi lain juga terlihat lemahnya pengawasan dan penegakan hukum yang dilakukan oleh instansi yang berwenang terhadap berbagai pelanggaran yang dilakukan perusahaan dalam pembangunan dan pengembangan perkebunan kelapa sawit.

Upaya dari pemerintah dan pemerintah daerah adalah melaksanakan pembangunan perkebunan kelapa sawit dengan menerapkan pola PIR Trans yang disesuaikan dengan fungsi perkebunan baik secara ekonomi, ekologi, dan sosial budaya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004.

Namun demikian dalam pelaksanaannya pada PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil belum sepenuhnya berjalan sebagaimana mestinya, karena masih banyak terdapat berbagai permasalahan yang pada akhirnya menimbulkan kerugian bagi masyarakat terutama masyarakat yang berada di sekitar areal perkebunan kelapa sawit tersebut.

Terhadap kerugian yang dialami oleh masyarakat akibat dari kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil, maka upaya yang dapat dilakukan adalah (rangkuman hasil wawancara dengan responden):

1. Apabila secara nyata memang masyarakat mengalami kerugian akibat terkena dampak dari kegiatan usaha perkebunan PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil, maka masyarakat dapat melaporkan/mengadukan kepada Badan Lingkungan Hidup Daerah Kabupaten Melawi untuk ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Mengajukan gugatan ke pengadilan karena telah mengalami kerugian.
3. Jika kegiatan PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil terindikasi melakukan pencemaran lingkungan, maka dapat melaporkan kepada aparat kepolisian.
4. Terkait dengan masalah pembagian kapling kebun plasma, maka dapat melaporkan kepada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Melawi sebagai institusi yang diserahi tugas di bidang perkebunan.

Data di atas menunjukkan bahwa tersedia berbagai upaya hukum yang dapat dilakukan oleh warga masyarakat yang

mengalami kerugian akibat dari kegiatan usaha perkebunan kepala sawit PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil. Namun demikian berbagai ketentuan dalam peraturan perundang-undangan juga memberikan ruang bagi penyelesaian secara persuasive dengan jalan musyawarah mufakat antara warga masyarakat dengan PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil, dan jalan inilah yang sering ditempuh dalam menyelesaikan berbagai permasalahan yang berakibat adanya kerugian bagi masyarakat.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga memberikan pengaturan mengenai penanggulangan terjadi pencemaran dan/atau perusakan lingkungan sebagaimana tercantum dalam Pasal 53 yang menyatakan:

- (1) Setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup wajib melakukan penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
- (2) Penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan:
  - a. pemberian informasi peringatan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup kepada masyarakat;
  - b. pengisolasian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
  - c. penghentian sumber pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup; dan/atau
  - d. cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penanggulangan pencemaran

dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Mengenai penyelesaian sengketa lingkungan hidup, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 mengatur penyelesaian sengketa baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan, sebagaimana tercantum dalam:

#### Pasal 84

- (1) Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan.
- (2) Pilihan penyelesaian sengketa lingkungan hidup dilakukan secara suka rela oleh para pihak yang bersengketa.
- (3) Gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa.

#### Pasal 85

- (1) Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dilakukan untuk mencapai kesepakatan mengenai:
  - a. bentuk dan besarnya ganti rugi;
  - b. tindakan pemulihan akibat pencemaran dan/atau perusakan;
  - c. tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulangnya pencemaran dan/atau perusakan; dan/atau
  - d. tindakan untuk mencegah timbulnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup.
- (2) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.
- (3) Dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dapat digunakan jasa mediator dan/atau

arbiter untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup.

#### Pasal 86

- (1) Masyarakat dapat membentuk lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak.
- (2) Pemerintah dan pemerintah daerah dapat memfasilitasi pembentukan lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup diatur dengan Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 87

- (1) Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.
- (2) Setiap orang yang melakukan pemindahtanganan, perubahan sifat dan bentuk usaha, dan/atau kegiatan dari suatu badan usaha yang melanggar hukum tidak melepaskan tanggung jawab hukum dan/atau kewajiban badan usaha tersebut.
- (3) Pengadilan dapat menetapkan pembayaran uang paksa terhadap setiap hari keterlambatan atas pelaksanaan putusan pengadilan.
- (4) Besarnya uang paksa diputuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 91

- (1) Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
- (2) Gugatan dapat diajukan apabila terdapat kesamaan fakta atau peristiwa, dasar hukum, serta jenis tuntutan di antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya.
- (3) Ketentuan mengenai hak gugat masyarakat dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan di atas terlihat bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah menyediakan berbagai upaya yang dapat dilakukan oleh masyarakat akibat kerugian yang timbul dari kegiatan usaha termasuk usaha perkebunan kelapa sawit yang dilakukan oleh PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil. Selain itu pemerintah daerah yang memiliki hak untuk mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa Instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup.

Dalam hubungannya dengan permasalahan yang muncul dari kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil maupun dalam

menyelesaikan berbagai permasalahan terkait dengan persoalan yang timbul dari kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit yang merugikan masyarakat di Kabupaten Melawi, pemerintah daerah belum mengambil kebijakan dalam bentuk peraturan daerah maupun peraturan Bupati, melainkan ikut menyelesaikan permasalahan secara persuasive dengan mengedepankan musyawarah mufakat antara para pihak yang bersengketa.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Melawi terkait dengan permasalahan dalam pembangunan perkebunan kelapa sawit antara masyarakat dengan PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil, antara lain:

1. Memfasilitas penyelesaian masalah secara damai antara warga masyarakat dengan PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil.
2. Melakukan sosialisasi bersama-sama dengan pihak perusahaan mengenai pelaksanaan kegiatan usaha perkebunan, baik kebun inti maupun kebun plasma.
3. Membentuk tim (TP3K) dalam menyelesaikan berbagai permasalahan terkait dengan pembangunan perkebunan kelapa sawit.
4. Memberikan peringatan kepada perusahaan yang melakukan pelanggaran dalam melaksanakan kegiatan usaha perkebunan.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa pemerintah daerah Kabupaten Melawi melalui instansi teknis terkait sudah melakukan berbagai upaya untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang timbul dalam kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit yang merugikan

masyarakat. Berbagai upaya yang dilakukan masih terbatas pada penyelesaian secara musyawarah dan memberikan peringatan kepada perusahaan yang melanggar berbagai ketentuan dalam melaksanakan kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit.

### **Kesimpulan**

1. Faktor-faktor yang menyebabkan masyarakat yang berada di sekitar perkebunan kelapa sawit PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil Kabupaten Melawi kurang mendapatkan perlindungan hukum dari dampak kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit yang menimbulkan kerugian antara lain sumber daya manusia yang bertanggungjawab terhadap pengelolaan lingkungan hidup masih kurang baik kualitas maupun kuantitasnya; masyarakat/oknum tertentu yang sering memanfaatkan keberadaan perusahaan untuk kepentingan pribadi; kurangnya sosialisasi dan pendekatan perusahaan kepada masyarakat; perusahaan selalu berorientasi bisnis dengan mengabaikan kepentingan masyarakat; dan lemahnya penegakan hukum.
2. Upaya hukum yang dapat dilakukan oleh masyarakat akibat kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit PT. Sinar Dinamika Kapuas I Batu Buil Kabupaten Melawi yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat antara lain

melaporkan/mengadukan kepada Badan Lingkungan Hidup Daerah Kabupaten Melawi, mengajukan gugatan ke pengadilan karena telah mengalami kerugian, melaporkan kepada aparat kepolisian, dan melaporkan kepada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Melawi. Sedangkan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Melawi dalam menangani persoalan yang timbul dari kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit yang merugikan masyarakat adalah dengan memfasilitasi penyelesaian secara musyawarah, memberikan pemahaman/sosialisasi kepada masyarakat terkait dengan kegiatan usaha perkebunan, membentuk tim untuk menyelesaikan masalah, dan memberikan peringatan kepada perusahaan yang melakukan pelanggaran aturan.

#### Daftar Bacaan

- Alexander Seran, 1999, *Moral Politik Hukum*, Obor, Jakarta.
- Bachtiar Harsja, *Hukum dan Kenyataan-Kenyataan Masyarakat di Indonesia*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Volume VII Nomor 1 Tahun 1977, Jakarta.
- Bruce Mitchell, et.al, 2000, *Pengelolaan Sumber Daya dan Lingkungan*, Edisi Pertama, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- C.S.T. Kansil, 1997, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, tanpa tahun, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta.
- Daud Silalahi, 1997, *Aspek-Aspek Hukum Tentang ketentuan Amdal Dalam Pembangunan Industri*, Termuat dalam majalah hukum Nasional No. 1 Tahun 1997 yang diterbitkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen kehakiman RI, Jakarta.
- Gunarto Suhardi, 2002, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Universitas Atmajaya, Cetakan Pertama, Yogyakarta.
- Hardjosoemantri, Koesnadi, 2001, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Ketujuh, Cetakan Keenambelas, Yogyakarta, Gajah Mada University Press.
- Hari C. Hand, 1994, *Modern Jurisprudence*, International Law Book Service, Kuala Lumpur.
- Marcus Colchester, et.al, 2006, *Tanah yang Dijanjikan: Minyak Sawit dan Pembebasan Tanah di Indonesia-Implikasi terhadap Masyarakat Lokal dan Masyarakat Adat*, Forest Peoples Programme, Perkumpulan Sawit Watch, HuMA dan the World Agroforestry Centre, Jakarta.
- Mella Ismelina, 2009, *Hukum Lingkungan Paradigma dan Sketsa Tematis*, Wahid Hasyim University Press, Semarang.
- Mertokusumo, Sudikno, 1996, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Muchsan, 1992, *Sisitem Pengawasan Terhadap Pembuatan Aparat Pemerintah Dan*

- Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty.
- Muladi, 1985, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Cetakan I, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Mulya Lubis dan Richard M. Buxbaum, Tanpa Tahun, *Peranan Hukum Dalam Perekonomian Di Negara Berkembang*, Jakarta.
- Nasution, 1988, *Metode Penelitian Naturalistik-kualitatif*, Tarsito, Bandung.
- Otto Soemarwoto, 1999, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Cetakan Kedelapan, Yogyakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya.
- , 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Purba, A. Zen Umar, 1994, *Pokok-Pokok Mengenai Pengaturan Persaingan Sehat di Dunia Usaha*, Makalah dalam panel diskusi terbatas rapat kerja Depertemen Perdagangan RI, Jakarta 9 September 1994.
- Rahardjo, Satjipto, 1983, *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung.
- , 1986, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Angkasa.
- , 2006, *Ilmu Hukum*, Cetakan Keenam, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 2008, *Masalah Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis)*, Genta Publishing, Semarang.
- Rikardo Simarmata, 2002, *Kapitalisme Perkebunan dan Konsep Pemilikan Tanah Oleh Negara*, Insist Press, Yogyakarta.
- Rony Hanitijo Soemitro, 1989, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV. Agung, Semarang.
- Safri Nugraha, et.al, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.
- Salim, Emil, 1991, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta.
- Soebagyo Joko, 1999, *Hukum Lingkungan Masalah dan Penanggulangan*, Cetakan Kedua, Rineka Cipta, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1982, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta.
- , 1983, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali, Cetakan Kedua, Jakarta.
- , dan Mamoedji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keempat, Rajawali, Jakarta.
- Sonny Keraf, A., 2001, *Pembangunan Berkelanjutan atau Berkelanjutan Ekologi Dalam Buku Hukum Dan Lingkungan Hidup Di Indonesia, Dalam Rangka Memperingati 75 Tahun Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, SH.,ML.,Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.*
- Sulasi Rongiyati, *Max Weber Tentang Aktifitas Ekonomi Dalam pembentukan Hukum*, dimuat dalam Buku Beberapa Pendekatan Ekonomi Dalam Hukum, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

Supriadi, 2008, *Hukum Lingkungan di Indonesia, Sebuah Pengantar*, Sinar Grafika, Jakarta.

Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1994, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat, Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta, Reneka Cipta.

WCED, 1998, *Hari Depan Kita Bersama*, PT. Gramedia, Jakarta.

#### **A. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004  
Tentang *Perkebunan*.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009  
Tentang *Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*.

Peraturan Menteri Pertanian No.  
26/Permentan/OT.140/2/2007 tentang  
*Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan*.



TINJAUAN YURIDIS PASAL 107 AYAT (2) UNDANG-UNDANG  
NOMOR 22 TAHUN 2009 TENTANG LALU LINTAS DAN ANGKUTAN JALAN

Oleh:

P. YUDHA SASMITA

Pembimbing I

Prof. Dr. Kamarullah, SH., M.Hum

Pembimbing II

Drs. Arif Rakhman, M.Si., MH

**abstrak**

Tesis ini membahas Judicial Review Pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang diperlukan untuk menyalakan lampu sepeda motor di siang hari (running light Daytime). Sementara itu masyarakat saat ini pada umumnya tentang mematuhi ketentuan tersebut. Aplikasi dasar Pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang mengatur kewajiban lampu motor utama pada siang hari merupakan unsur keselamatan lalu lintas jalan untuk pengendara dan pengguna jalan lainnya dan untuk meminimalkan tingkat kecelakaan yang melibatkan sepeda motor untuk lampu sepeda motor pada siang hari merupakan bagian Riding Keselamatan. Pembentukan keberadaan Pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan belum memenuhi prinsip-prinsip atau prinsip-prinsip umum undang-undang yang baik. Dimana kurangnya partisipasi publik dan transparansi dalam pembuatan hukum terhadap orang yang menggunakan kendaraan atau sepeda motor dalam kegiatan sehari-hari mereka. Dimana adanya keterlibatan masyarakat dalam hal ini memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi tahu, kalau dipikir-pikir, berpartisipasi musyawarah, memutuskan untuk berpartisipasi dalam pelaksanaannya, dan hak untuk berpartisipasi menyebutkan, sehingga orang merasa bertanggung jawab secara aktif untuk menegakkan aturan yang ditetapkan.

**Kata Kunci : Lalu Lintas dan Angkutan Jalan**

*abstrac*

This thesis discusses the Judicial Review of Section 107 Paragraph (2) of Law No. 22 of 2009 about Road Traffic and Transportation are required to turn on the motorcycle headlights during the day (Daytime running light). In the meantime the current public at large about obeying the provision. Basic application of Section 107 paragraph (2) of Law No. 22 of 2009 about Road Traffic and Transportation which regulates the obligation of the major motorcycle lights during the day is an element of safety in road traffic for motorists and other road users and to minimize level of accidents involving motorcycles for motorcycle lights on during the day is part of Safety Riding. The establishment of the existence of Section 107 paragraph (2) of Law No. 22 of 2009 about Road Traffic and Transportation has not met the principles or the general principles of good legislation. Where the lack of public participation and transparency in making the law against people using vehicles or motorcycles in their daily activities. Where the presence of community involvement in this case allows the community to participate know, come to think, participate deliberation, decided to participate in the implementation, and the right to participate mention, so that people feel a responsibility actively to enforce the established rules.

**Keyword : Judicial, Review, Road Traffic and Transportation**

## Pendahuluan

Transportasi adalah pergerakan manusia, barang dan informasi dari suatu tempat ke tempat lain dengan aman, nyaman, cepat, murah dan sesuai dengan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia.<sup>103</sup> Kebutuhan akan pelayanan transportasi bersifat sangat kualitatif dan mempunyai ciri yang berbeda-beda sebagai fungsi dari waktu, tujuan perjalanan, frekuensi, jenis barang yang diangkut dan lain-lain.

Seiring berjalannya waktu, perkembangan sektor transportasi tumbuh sangat pesat yang berakibat terhadap timbulnya permasalahan di bidang lalu lintas dan angkutan jalan serta berlangsung cenderung tak terkendali.

Data dari Ditlantas Polri, pada tahun 2010 terjadi 66.488 kejadian kecelakaan lalu lintas di wilayah Negara Republik Indonesia dengan jumlah korban meninggal dunia sekitar 19.873 orang, luka berat 26.196 orang, luka ringan 63.809 orang dan kerugian materi sebesar Rp. 158,259 Milyar.<sup>104</sup> Kecelakaan transportasi di jalan merupakan jumlah kecelakaan terbesar dan merenggut jiwa terbanyak dibandingkan dengan kecelakaan

transportasi lainnya sehingga hal ini perlu penanganan yang serius.

Sepeda motor merupakan sarana transportasi yang mempunyai populasi tertinggi dibanding dengan sarana transportasi lainnya di Indonesia. Namun demikian kenaikan angka kepemilikan sepeda motor tersebut tidak diikuti dengan kesadaran, disiplin dan perilaku pengguna kendaraan bermotor yang baik. Kecelakaan dan pelanggaran lalu lintas di jalan yang melibatkan sepeda motor menduduki peringkat tertinggi dibandingkan dengan sarana transportasi lainnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan ini, sudah diatur dengan jelas upaya apa saja yang bisa dilakukan pemerintah untuk menjamin keamanan, keselamatan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan. Selanjutnya di dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dijelaskan bahwa tujuan yang hendak dicapai oleh Undang-Undang ini adalah :

1. Terwujudnya pelayanan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang aman, selamat, tertib, lancar, dan terpadu dengan moda angkutan lain untuk mendorong perekonomian nasional, memajukan kesejahteraan umum, memperkukuh persatuan dan kesatuan bangsa, serta mampu menjunjung tinggi martabat bangsa.

<sup>103</sup> Arif Budiarto dan Mahmudah, *Rekayasa Lalu Lintas*, UNS Press, Surakarta, 2007, hal. 1

<sup>104</sup> [http://www.bps.go.id/tab\\_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id\\_subyek=17&notab=14](http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=17&notab=14), diakses tanggal 18 Februari 2012.

2. Terwujudnya etika berlalu lintas dan budaya bangsa.
3. Terwujudnya penegakan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan ini, setiap pengemudi sepeda motor diwajibkan untuk menyalakan lampu utama pada siang hari sebagaimana dimaksud pada pasal 107 ayat (2) serta ketentuan pidana yang mengatur mengenai sanksi pelanggaran bagi pengemudi sepeda motor yang tidak menaatinya yaitu tertera pada pasal 293 Ayat (2) undang-undang tersebut yang menyatakan bahwa setiap orang yang mengemudikan sepeda motor di jalan tanpa menyalakan lampu utama pada siang hari sebagaimana dimaksud dalam Pasal 107 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 15 (lima belas) hari atau denda paling banyak Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah).

Sementara itu masyarakat pada umumnya tidak menaati ketentuan tersebut dan berpendapat bahwa menyalakan lampu pada waktu siang dinilai bukan solusi yang solutif untuk mencegah terjadinya kecelakaan lalu lintas. Ketentuan Pasal 107 ayat (2) Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan tidak berpihak terhadap semua kalangan masyarakat, karena di mana idealnya suatu konsep atau kebijakan yang diterapkan memerlukan analisis yang mendalam, guna mengukur sampai di mana tingkat

keberpihakannya. Terhadap masyarakat banyak, dengan menggunakan perangkat analisis yang sempurna agar keseimbangan kehidupan berbangsa dan bernegara dapat terlaksana.

Eksistensi peraturan hukum lalu lintas tersebut, di satu sisi bersifat positif memberikan peluang yang cukup luas kepada pemerintah mewujudkan lalu lintas di jalan menjadi aman, selamat, tertib dan lancar. Namun demikian di sisi lain dapat mengantarkan pemerintah terjebak pada suatu sikap yang kontra produktif atau negatif, yang pada gilirannya dapat menghasilkan produk hukum berupa peraturan hukum yang cacat hukum karena tidak adanya keterbukaan dan keterlibatan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan undang-undang dimaksud sehingga masyarakat tidak mematuhi ketentuan yang ada dalam ketentuan Pasal 107 ayat (2) Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan tersebut. Dengan kata lain, kebijakan ini implementasinya kurang berjalan dengan baik, dimana masyarakat kurang paham atau mengerti mengenai tujuan peraturan lalu lintas yang mewajibkan pengemudi sepeda motor untuk menghidupkan lampu utama pada siang hari.

#### **Permasalahan**

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian maka permasalahan dalam penelitian tesis ini dapat dirumuskan sebagai berikut yaitu :

1. Apakah dasar pemikiran diberlakukannya pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan ?
2. Apakah dalam pembentukan pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan telah memenuhi prinsip-prinsip atau asas-asas umum perundang-undangan yang baik?

Metode Penelitian yang akan digunakan adalah pendekatan yang bersifat Yuridis Empiris. Penelitian yang berbasis pada inventarisasi hukum positif, penemuan asas-asas hukum dan penemuan hukum *in concreto*, yang dilengkapi pengamatan operasionalisasi hukum secara empiris di masyarakat.

## Pembahasan

### a. Dasar Pemikiran Diberlakukannya Pasal 107 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

#### 1) Urgensi Konsep Negara Hukum

Indonesia adalah negara hukum, ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi "Negara Indonesia adalah Negara Hukum" merupakan kehendak rakyat tertinggi yang dijadikan hukum dasar dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia.

Dari pernyataan di atas dapat dikatakan bahwa negara dalam menjalankan kegiatan berdasarkan atas hukum. Hukum ini berlaku di masyarakat dan harus di taati oleh masyarakat karena hukum memiliki sifat memaksa dan mengatur. Hukum dapat memaksa seseorang untuk menaati tata tertib yang berlaku di dalam masyarakat dan terhadap orang yang tidak menaatinya diberikan sanksi yang tegas.

Hukum juga dapat digunakan untuk memperoleh atau mencapai manfaat tertentu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Di samping untuk menegakkan keadilan, hukum dapat digunakan sebagai instrumen yang mengarahkan perilaku warga negara dan pelaksanaan penyelenggaraan negara untuk mencapai kondisi tertentu sebagai tujuan bersama. Hukum difungsikan *as a tool of social engineering*. Dalam konteks hukum nasional, hukum tentu harus bermanfaat bagi pencapaian tujuan nasional, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan

kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Di samping kaidah-kaidah hukum juga didasarkan pada dasar-dasar dalam menyusun undang-undang yaitu Landasan Sosiologis (*Sociologische Grondslag*), Landasan Filosofis (*Filosofische Grondslag*), Landasan Politis (*Politische Grondslag*) dan Landasan Yuridis (*Rechtsgrond*).

Setiap perancang peraturan perundang-undangan agar kaedah hukum yang tercantum dalam peraturan tersebut sah secara hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang.<sup>105</sup> Dasar yuridis sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Undang-undang 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Kaedah hukum yang berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaedah yang lebih tinggi tingkatnya (Hens Kelsen), atau apabila berbentuk menurut cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen), atau apabila

menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya (JHA Logemann).<sup>106</sup>

Peraturan perundang-undangan dari sisi yuridis untuk terjadinya suatu perundang-undangan harus memenuhi 2 asas, yaitu asas konstitutif dan asas regulatif. Menurut Hommes asas hukum dibedakan antara asas hukum konstitutif dan asas hukum regulatif. Asas hukum konstitutif adalah asas yang harus ada bagi kehidupan suatu sistem hukum, sedangkan asas hukum regulatif penting bagi berprosesnya sistem hukum yang bersangkutan.<sup>107</sup>

Asas konstitutif, yaitu asas yang bila itu tidak dipenuhi, maka undang-undang tersebut dianggap tidak sah. Dari sisi asas konstitutif yaitu prosedur pembuatan Undang-Undang tersebut telah melalui hak inisiatif dari Pemerintah kemudian disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) lalu diundangkan. Dari sisi asas regulatif, yaitu asas yang bila tidak dipenuhi maka Undang-Undang itu akan kehilangan rasa keadilan, agaknya Undang-Undang ini tidak memenuhi persyaratan, sebab asas regulatif harus

<sup>105</sup> Stewart Macaulay, Lawrence M. Friedman, John Stookey, *Legal Culture : Description of Whole Legal Sistem, dalam Steward Macaulay, Lawrence M. Friedman, John Stookey, Law & Society : Reading on the Social Study of Law*, W.W. Norton & Company, New York, 1995, hal. 165.

<sup>106</sup> Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1982, hal. 13.

<sup>107</sup> Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, Fakultas Hukum Pascasarjana, Jakarta, 2003, hal. 55.

dipenuhi dengan memperhatikan perkembangan masyarakat secara historis dan kultural. Secara historis kultural, disiplin berlalu lintas adalah merupakan hal yang baru bagi masyarakat yang tengah mengalami modernisasi, sebab sebelum periode ini, masyarakat kita masih dalam kondisi yang tradisional. Demikian pula dengan berbagai perkembangan teknologi di bidang pengaturan lalu lintas jalan serta kelengkapan kendaraan dalam berlalu lintas. Kalau dulu belum dikenal adanya program atau kewajiban menyalakan lampu utama sepeda motor pada siang hari, kini sudah mulai dijalankan. Hal itu tentu memerlukan sosialisasi yang kontinyu dan membutuhkan waktu dalam pelaksanaannya.

Asas regulatif harus mampu mengakomodasikan berbagai perkembangan masyarakat. Tentang berbagai kelengkapan kendaraan untuk dapat dikatakan sebagai tersebut laik jalan, sesuai dengan peruntukan, dan sebagainya harus ada ketentuan yang jelas. Satu pihak mengatakan bahwa peraturan tersebut dikeluarkan untuk menekan angka kecelakaan yang selalu meningkat setiap tahunnya. Sementara pihak lainnya berpendapat bahwa peraturan tersebut suatu kekeliruan yang dipaksakan kepada masyarakat.

Peraturan lalu lintas dan angkutan jalan meliputi penetapan kebijakan lalu lintas dan angkutan jalan pada jaringan atau ruas jalan tertentu berupa perintah, anjuran dan larangan yang masing-masing mengandung konsekuensi hukum. Konsekuensi hukum ini sama dengan pengendalian yang meliputi pemberian arahan dan petunjuk dalam pelaksanaan kebijakan lalu lintas dan angkutan jalan serta bimbingan dan penyuluhan kepada masyarakat mengenai hak dan kewajiban masyarakat dalam berlalu lintas.

Penerapan peraturan lalu lintas dan angkutan jalan secara baik dan benar sangatlah urgen, mengingat para pemakai atau pengguna jalan terutama pengemudi kendaraan bermotor secara kolektif menggunakan ruas jalan yang sama. Melalui penerapan peraturan perundangan lalu lintas secara efektif, ketertiban lalu lintas sebagai suatu sistem hubungan atau komunikasi antar pemakai atau pengguna jalan dapat berlangsung secara efektif pula. Sebaliknya, pelanggaran terhadap peraturan perundangan lalu lintas selain menimbulkan ketidaktertiban dalam berlalu lintas, pada tingkat tertentu dapat menimbulkan potensi kecelakaan yang berdampak terhadap keselamatan

dan kepentingan para pemakai atau pengguna jalan itu sendiri.

## 2) Tujuan Peraturan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Sejak tahun 1980an, ketika perkembangan jumlah kendaraan bermotor mengalami peningkatan yang signifikan, keleluasaan bergerak manusia menembus ruang spasial mencapai tingkat yang sangat tinggi. Kendaraan bermotor telah mentransformasikan masyarakat Indonesia menjadi suatu masyarakat yang amat dinamis, dari suatu masyarakat yang nyaris tidak bergerak menjadi suatu masyarakat yang terus bergerak (*society in motion*).

Kehadiran Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan pada hakikatnya memiliki relevansi pada tiga hal, yakni kondisi jalan, keadaan kendaraan dan kualitas pengemudi serta pengguna jalan lainnya. Keberadaan undang-undang lalu lintas tersebut sebaliknya menjadi salah satu atau kombinasi dari ketiga faktor tersebut justru menimbulkan masalah dan sebagai akibatnya situasi lalu lintas menjadi tidak mudah untuk diperkirakan. Lebih daripada itu undang-undang lalu lintas dan angkutan jalan diperlukan kehadirannya apabila

pengemudi dan pengguna jalan lainnya tidak memiliki kesadaran yang tinggi di jalan sehingga dapat mengancam keselamatan diri mereka dan orang lain. Dengan perkataan lain, fungsi utama dari peraturan-peraturan lalu lintas adalah untuk menjaga keselamatan lalu lintas dengan cara mengendalikan perilaku lalu lintas yang dapat membahayakan diri sendiri dan orang lain. Peraturan-peraturan tersebut diperlukan sebagai jembatan untuk menghubungkan kesediaan para pemakai jalan untuk melindungi keselamatan diri mereka dan orang lain dan keharusan untuk melakukan apa yang perlu mereka lakukan untuk menurunkan peluang terjadinya kecelakaan lalu lintas dan kefatalan kecelakaan lalu lintas ke tingkat yang minimal.

Pada dasarnya peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk menetapkan ketentuan-ketentuan bagi pemakai jalan, kendaraan dan jalan serta interaksi antara komponen-komponen tersebut dalam penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan. Tujuan dari peraturan lalu lintas secara khusus harus dapat memastikan bahwa peraturan tersebut dibuat sejelas dan seefektif mungkin serta peraturan tersebut adalah sesuai

dengan lingkungan setempat jarang sekali bahwa peraturan dapat menegakkan aturan dengan sendirinya.

Seperti diketahui bahwa di dalam pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terdapat ancaman sanksi pidana untuk pelanggaran yang dilakukan. Dapat dikatakan bahwa ancaman sanksi pidana yang dicantumkan dalam undang-undang tersebut adalah untuk memperkuat norma-norma yang telah dirumuskan sebelumnya atau dengan harapan agar masyarakat pengguna jalan mematuhi ketentuan-ketentuan dalam undang-undang tersebut.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mengamanatkan terwujudnya pelayanan angkutan yang selamat, aman, tertib, lancar, dan efisien. Tercapainya harapan tersebut tidak dapat dilepaskan dari kepatuhan warga masyarakat pada undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya. Adapun inti dari pengaruh hukum terhadap masyarakat itu adalah perilaku warga masyarakat yang sesuai dengan hukum yang berlaku atau yang telah diputuskan. Apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau

dikehendaki oleh hukum, maka dapat dikatakan bahwa hukum yang bersangkutan adalah efektif.

Kepatuhan hukum dapat dilihat atau diamati dari perilaku nyata warga masyarakat. Dibidang lalu lintas dan angkutan jalan, kepatuhan hukum secara sederhana dapat diamati, misalnya dari respon masyarakat terhadap program menghidupkan lampu sepeda motor pada siang hari., dimana warga masyarakat mengikuti apa yang tertera pada pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan maka dapat dikatakan ada kepatuhan hukum. Hal itu merupakan bentuk yang paling sederhana dari kepatuhan hukum, yang dapat dilihat secara nyata dalam kehidupan sehari-hari warga masyarakat. Perilaku warga masyarakat tersebut merupakan salah satu indikator dari adanya kepatuhan hukum dengan taraf tertentu dan belum merupakan keseluruhan hal dari kepatuhan hukum.

Pencapaian tujuan peraturan lalu lintas dan angkutan jalan mengenai program menyalakan lampu sepeda motor pada siang hari tersebut tentu tidak dapat dilakukan dalam waktu singkat selain itu juga membutuhkan peran serta dari pemangku kepentingan

(*stake holder*) terkait dan seluruh potensi masyarakat yang ada.

**3) Pentingnya Aspek Keselamatan dalam berlalu lintas bagi pengguna jalan guna mengurangi potensi terjadinya tingkat Kecelakaan Lalu Lintas yang melibatkan Sepeda Motor**

Keselamatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan hanya dapat dicapai bila terdapat keseimbangan yang antara pengguna jalan, sarana dan prasarana jalan di dalam sistem transportasi. Bila salah satu faktor pembentuk sistem transportasi tersebut tidak mendukung faktor yang lain, kemungkinan besar akan terjadi permasalahan keselamatan jalan. Oleh karena itu penyeimbangan ketiga faktor tersebut harus diupayakan guna mewujudkan kualitas keselamatan jalan yang lebih optimal.

Pemerintah bertanggung jawab atas terjaminnya Keselamatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Ditinjau dari aspek keselamatan dalam peraturan dan perundang-undangan, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dengan secara jelas telah menempatkan aspek keselamatan menjadi suatu yang sangat penting. Hal ini berarti bahwa pelaksanaan program-program peningkatan keselamatan lalu lintas jalan secara konseptual harus

senantiasa mengacu pada ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut.

Selanjutnya di dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan disebutkan bahwa tujuan yang hendak dicapai oleh Undang-Undang ini adalah :

- a. terwujudnya pelayanan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang aman, selamat, tertib, lancar, dan terpadu dengan moda angkutan lain untuk mendorong perekonomian nasional, memajukan kesejahteraan umum, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, serta mampu menjunjung tinggi martabat bangsa.
- b. terwujudnya etika berlalu lintas dan budaya bangsa.
- c. terwujudnya penegakan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Dengan dicantulkannya dalam peraturan perundang-undangan, maka ketentuan-ketentuan yang menyangkut aspek keselamatan tadi memperoleh kekuatan hukum pasti yang berlaku sebagai “faktor pengatur” untuk dipatuhi oleh seluruh pihak yang terkait. Keselamatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan merupakan masalah global yang bukan semata-mata masalah transportasi saja, melainkan telah menjadi

permasalahan sosial kemasyarakatan. Masalah keselamatan tidak hanya terbatas bahwa tidak adanya kecelakaan, namun lebih luas adalah terciptanya lingkungan yang aman dan nyaman bagi pengguna jalan.

Aspek keselamatan menjadi penting dalam rencana pengembangan sistem transportasi. Berbagai aktifitas terjadi di jalan mendorong peluang adanya konflik terhadap pergesekan (friction). Kecelakaan menjadi salah satu akibat dari kondisi-kondisi yang tidak dapat dikendalikan. Seperti diketahui bahwa sistem transportasi jalan belum memberikan pelayanan yang memadai. Indonesia termasuk negara berkembang dan fenomena yang terjadi bahwa kepemilikan kendaraan meningkat dengan drastis. Kendaraan roda 2 (dua) atau sepeda motor saat ini mendominasi dari total jumlah kendaraan bermotor di Indonesia.

Tanpa adanya upaya-upaya pencegahan kecelakaan lalu lintas, semua pengguna jalan sangat mungkin terkena risiko kecelakaan seiring dengan meningkatnya lalu lintas kendaraan. Upaya-upaya keselamatan baru itu terutama dilakukan karena makin banyaknya jenis kendaraan bermotor, kebutuhan perjalanan dengan kecepatan tinggi, dan perlunya

pembagian pemakai jalan baik untuk pejalan kaki, pengemudi sepeda motor, dan juga kendaraan lainnya. Untuk mengurangi risiko terjadi kecelakaan, tidak mungkin dilakukan dengan cara mengurangi keinginan untuk melakukan perjalanan. Sesuatu yang mungkin adalah mengurangi lama dan intensitas kemungkinan para pengguna jalan raya terkena risiko kecelakaan.

Aspek keselamatan (*safety*) dalam berlalu lintas tersebut dipengaruhi oleh beberapa hal yaitu antara lain kualitas pengemudi, kelaikan kendaraan dan sarana prasarana yang memenuhi standar keselamatan. Jika salah satu komponen ini tidak baik atau tidak memenuhi syarat, maka kemungkinan terjadi kecelakaan lalu lintas bisa terjadi.

Banyak kecelakaan terjadi pada umumnya karena pengemudi lain tidak melihat pengemudi sepeda motor. Menurut Fachrurrozy ada tiga cara untuk mengurangi kecelakaan sepeda motor yaitu :<sup>108</sup>

- a. Mengemudi dengan semua lampu besar pada semua waktu yang membuat sepeda motor lebih banyak menarik perhatian pengguna jalan lain.

---

<sup>108</sup> Fachrurrozy, *Bahan Kursus Manajemen Keselamatan Lalulintas*, MSTT-UGM, Yogyakarta, 2005, hal. 27.

- b. Pengemudi harus menggunakan pakaian warna cerah dan lebih disukai jaket yang *reflective* sewaktu mengemudi sepeda motor.
- c. Menggunakan *reflective strips* di depan dan di spantbor belakang dan disepanjang sisi sepeda motor untuk lebih jelas pada malam hari.

Penggunaan lampu pada siang hari untuk sepeda motor berguna agar pengemudi motor dapat terlihat jelas oleh pengguna jalan lainnya dengan alasan adalah dapat menimbulkan sifat mencolok atau yang dapat menarik perhatian bagi orang yang melihatnya. Seperti diketahui bahwa cahaya mempunyai daya kecepatan yang lebih cepat dalam pemberian informasi (tentang keberadaan pengemudi sepeda motor yang menyalakan lampu) dari pada suara seperti suara klakson kendaraan bermotor. Dalam hal ini bila sebuah sepeda motor memiliki sifat tersebut maka sepeda motor akan dapat mudah menarik perhatian pengemudi lain khususnya pengemudi kendaraan bermotor yang berpapasan dengannya (*face to face*). Menarik perhatian disini maksudnya bahwa keberadaan sepeda motor tersebut dapat lebih terdeteksi oleh kendaraan bermotor lain. Dengan demikian mereka akan lebih waspada dan perhatian terhadap setiap

pergerakan dan manuver yang dilakukan oleh sepeda motor tersebut. Pengemudi lain akan lebih siap dengan segala kemungkinan yang terjadi akibat dari manuver yang dilakukan oleh pengemudi sepeda motor tersebut dan bila pergerakannya membahayakan pengemudi kendaraan lain.

Saat siang hari ketika mengemudi sepeda motor, membuat mata seakan terbiasa melihat benda-benda sekitar (jalan, trotoar, pohon, manusia dan lain sebagainya). Ketika melihat ada kilasan atau sinar cahaya pada saat seperti itu, membuat perhatian pengemudi mengarah ke cahaya tersebut. Hal inilah yang menjadi dasar mengapa menghidupkan lampu utama sepeda motor pada siang hari perlu dilaksanakan. Refleks saat mengemudi kendaraan dari apa yang dilihat, menentukan seberapa cepat respon seseorang saat melaju dalam kecepatan tertentu. Semakin cepat kendaraan melaju, maka jarak pandang yang dapat segera ditangkap mata untuk melakukan reaksi

Dengan kata lain menyalakan lampu utama sepeda motor pada siang hari, akan memberi kesempatan bagi pengguna jalan untuk mengukur jarak aman dalam berkendara. Bagi pengemudi yang melintas berlawanan

arah, begitu melihat isyarat lampu tersebut akan menambah jelas keberadaan motor yang ada di depannya. Sehingga jika berpapasan bisa lebih berhati-hati dan memperkirakan jarak aman dan bagi pengemudi yang berjalan searah, bisa menambah kewaspadaan karena sorot lampu belakang bisa terlihat jelas oleh pengemudi di belakangnya melalui kaca spion kendaraan.

Menurut Prower (1997) ada perbedaan antara dapat dilihat (*visibility*) dan terlihat jelas dengan penekanan pada perhatian (*conspicuity*). *Visibility* adalah hal-hal yang membuat objek mudah untuk dilihat. Secara sifat akan tampak jelas pada pusat pandangan (*central vision*). Sedangkan *conspicuity* adalah hal-hal yang lebih ditekankan, agar pengamat lebih perhatian/fokus terhadap objek tertentu. Secara sifat akan nampak jelas di sekeliling objek pandangan (*peripheral vision*) yang meliputi penampakan, pergerakan, ukuran, kontras dan pencahayaan.<sup>109</sup>

Beberapa rekomendasi WHO tahun 2004 dalam *World Report on Road Traffic Injury Prevention*, untuk

meningkatkan *conspicuity* yaitu dengan menyalakan lampu utama sepeda motor pada siang hari, memakai helm warna putih/cerah dan memakai pakaian dengan warna yang mencolok.

Pentingnya memunculkan unsur sifat mencolok atau yang dapat menarik perhatian (*conspicuity*) dari keberadaan sepeda motor bagi orang yang melihatnya adalah bertujuan untuk keselamatan lalu lintas itu sendiri. Di beberapa Negara seperti Malaysia, Singapura, Australia, Amerika Serikat dan Negara-Negara Eropa pemakaian Program menyalakan lampu utama sepeda motor pada siang (*Daytime Running Light*) sudah lama dilakukan. Di Finlandia, Swedia dan Denmark penggunaan *Daytime Running Light* terbukti dapat mengurangi angka fatalitas kecelakaan di siang hari sebesar 24,6 persen (Koorstra et al, 1997). Sedangkan menurut Yuan (2000) penggunaan lampu utama sepeda motor siang hari di Singapura dapat mereduksi angka fatalitas lebih dari 40 persen. Penelitian di Malaysia, penggunaan lampu sepeda motor siang hari juga dapat mengurangi angka kecelakaan sepeda motor sebesar 29 persen (Radin Umar et al, 1996).<sup>110</sup>

<sup>109</sup> R.Arief Novianto, *Pengaruh Faktor Conspicuity pada Sepeda Motor terhadap tingkat kecelakaan*, Newsletter Info Hubdat, Edisi Desember 2009.

<sup>110</sup> *Ibid.*

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan maka polisi lalu lintas mempunyai landasan yang kuat untuk mewajibkan seluruh pengemudi sepeda motor menyalakan lampu utamanya di siang hari. Aspek keselamatan pengemudi kendaraan bermotor maupun pengguna jalan lainnya menjadi dasar terhadap kewajiban menyalakan lampu kendaraan bermotor tersebut. Sosialisasi kewajiban menyalakan lampu diterapkan di beberapa ruas jalan di seluruh Indonesia.

Tidak bisa dipungkiri, bahwa penerapan *Daytime Running Light* ini banyak menimbulkan kontroversi dari masyarakat. Maka perlu diketahui, apa saja yang menjadikan adanya efek negatif yang menimbulkan kontroversi pada peraturan ini. Dari beberapa pengamatan ada beberapa efek negatif yang ditimbulkan ketika para pengemudi sepeda motor menyalakan lampunya di siang hari. Efek negatif tersebut antara lain :

- a. Menambah beban kerja mesin kendaraan yang berakibat kepada pemborosan bahan bakar minyak (bensin) yang di pakai.
- b. Mengurangi umur lampu sepeda motor karena sering di nyalakan

secara terus menerus baik siang ataupun malam.

- c. Penyumbang Peningkatan Panas Bumi (*Global Warming*) dikarenakan energi panas yang dipancarkan lampu mempengaruhi cuaca, iklim dan panas pada permukaan bumi secara global. Dimana dalam hal ini ada berapa juta kendaraan sepeda motor seluruh indonesia yang dipaksa membakar lampunya setiap hari dan berdampak besar sumbangan peraturan ini terhadap Peningkatan Panas Bumi (*Global Warming*).
- d. Membuat silau bagi pengemudi kendaraan lain dan pejalan kaki yang melihatnya.

Walaupun belum begitu membuahkan hasil dari pemberlakuan peraturan *Daytime Running Light*, namun peraturan ini jelas bertujuan baik, yaitu untuk mengurangi angka kecelakaan. Diharapkan dengan menyalakan lampu para pengguna jalan lainnya terutama para pengemudi kendaraan dapat melihat gerakan sepeda motor dalam batas kemampuan penglihatan manusia dan kemudian secara refleks mengantisipasinya.

Menyalakan lampu sepeda motor pada siang hari akan membuat kehadiran kita mudah di lihat oleh

pengemudi lain. Sebenarnya tanpa menyalakan lampu tersebut kendaraan lain didepan kita masih dapat terlihat namun dengan menyalakan lampu tersebut, pengemudi lain hanya membutuhkan waktu yang lebih sedikit untuk melihat kehadiran sepeda motor tersebut.

Secara teknis, bahwa cahaya lampu dari sepeda motor dapat membantu para pengguna jalan, masyarakat umum untuk meningkatkan kewaspadaan. Dengan adanya sorot lampu sepeda motor, maka umumnya para pengguna jalan yang lain akan lebih ekstra waspada, dan ini jelas dapat mengurangi resiko kecelakaan.

**b. Konsep Penerapan Prinsip-Prinsip Atau Asas-Asas Umum Perundang-Undangan Yang Baik Dalam Pembentukan Pasal 107 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan**

Sistem pembagian kekuasaan di Indonesia yang digariskan UUD 1945, khususnya Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, perhatian kearah asas-asas perundang-undangan yang baik hendaknya lebih ditingkatkan. Lebih-lebih lagi sistem UUD 1945 yang mempercayakan berbagai aspek kehidupan bernegara kepada pengaturan oleh Undang-Undang telah menempatkan Undang-Undang pada posisi yang sangat strategis dalam negara hukum Republik Indonesia

Dalam Pembentukan Peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi :

1. Kejelasan tujuan.
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.
4. Dapat dilaksanakan.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.
6. Kejelasan rumusan.
7. Keterbukaan.

Partisipasi merupakan salah satu hal yang esensial mencapai tujuan hukum, sebab dengan partisipasi maka hukum dapat diberdayakan, sehingga akan dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

Hakekat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang adalah dapat :

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik dalam menciptakan suatu *good governance*.

2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Dari bunyi pasal 96 ayat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta Penjelasannya dapat diketahui bahwa :

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Masukan masyarakat tersebut dapat dilakukan secara lisan atau tertulis, melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
3. Masyarakat yang dimaksud dalam hal ini adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Termasuk dalam kelompok orang yaitu

antara lain kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat.

4. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis serta setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Sedangkan dari penjelasan pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menyatakan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan diselenggarakan dengan memperhatikan asas partisipatif, yaitu pengaturan peran serta masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan, pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, penanganan kecelakaan, dan pelaporan atas peristiwa yang terkait dengan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Akan tetapi dalam pelaksanaannya kadang masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksud dengan istilah masyarakat, ada yang mengartikan setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat. Maria Farida Indrati S. berpendapat bahwa yang dimaksud dengan masyarakat adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang "rentan" terhadap peraturan tersebut, setiap

orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait. Mengenai sejauh mana masyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini Undang-Undang dan Perda), hal tersebut dapat tergantung pada keadaan dari pembentuk perundang-undangan sendiri oleh karena UUD dan berbagai peraturan perundang-undangan telah menetapkan lembaga mana yang dapat membentuk peraturan perundang-undangan tersebut.<sup>111</sup> Apabila suatu Undang-Undang telah dapat menampung aspirasi masyarakat luas tentunya peran serta masyarakat tersebut tidak akan terlalu dipaksakan pelaksanaannya.

Menurut Sad Dian Utomo, manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan Undang-Undang adalah :<sup>112</sup>

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.

3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan public dapat dihemat.

Fiksi hukum yang menyatakan bahwa "Setiap orang dianggap mengetahui Undang-Undang" tidaklah ada artinya apabila Undang-Undang tidak dipublikasikan secara luas.<sup>113</sup>

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam arti, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peranserta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan.<sup>114</sup> Menurut Philipus M. Hadjon, keterbukaan, baik "*openheid*" maupun "*openbaar-heid*" sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak.

<sup>111</sup> Maria Farida Indrati S., *Op. Cit*, hal. 262

<sup>112</sup> Sad Dian Utomo, "*Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan*", dalam Indra J. Piliang, Dendi Ramdani, dan Agung Pribadi, Otonomi Daerah: *Evaluasi dan Proyeksi*, Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2003, hal. 267-268.

<sup>113</sup> Duk-Loeb-nicolai, *Bestuursrecht*, Bowar-boek, 1981, hal. 157.

<sup>114</sup> Philipus M. Hadjon, *Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis*, Pidato, diucapkan dalam Lustrum III Ubhara, Surya, 1997, hal. 4-5.

Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak (*staatsrehteltjk beginsel van behoorh/ke bevoegdheidsuiroefening*). Begitu pentingnya arti keterbukaan sehingga seorang sarjana Belanda Thoebecke mengatakan “*Openbaarheid is licht, geheimhouding is duisternis*” (Keterbukaan adalah cahaya, kerahasiaan adalah kegelapan).

Penjelasan pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menyatakan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan diselenggarakan dengan memperhatikan asas transparan adalah keterbukaan dalam penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kepada masyarakat luas dalam memperoleh informasi yang benar, jelas, dan jujur sehingga masyarakat mempunyai kesempatan berpartisipasi bagi pengembangan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Berdasarkan paparan diatas, beberapa hal yang perlu mendapat perhatian kita berkenaan dengan asas keterbukaan. Keterbukaan merupakan pelaksanaan asas demokrasi bahkan merupakan *conditio sine qua non* asas demokrasi. Keterbukaan memungkinkan partisipasi masyarakat

secara aktif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Asas keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum dari demokrasi terungkap pula dalam pendapat Couwenberg dan Sri Soemantri Mertosoewignjo. Menurut S.W. Couwenberg, lima asas demokratis yang melandasi *rechtsstaat*, dua diantaranya adalah asas pertanggungjawaban dan asas publik (*openbaarheidsbeginsel*), yang lainnya adalah: asas hak-hak politik, asas mayoritas, dan asas perwakilan.<sup>115</sup> Senada dengan itu, Sri Soemantri M. mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua diantaranya adalah : pemerintah harus bersikap terbuka (*openbaarheid van bestuur*) dan dimungkinkannya rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya.<sup>116</sup>

Keterbukaan ada secara terbatas pada saat sebelum pembahasan dan pada saat pembahasan undang-undang, sehingga keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan hukum memungkinkan masyarakat untuk ikut mengetahui (*meeweten*), ikut memikirkan (*meedeken*), ikut bermusyawarah (*meepreken*), ikut memutuskan dalam pelaksanaan

<sup>115</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal. 76.

<sup>116</sup> Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 29.

(*meebeslissen*), dan hak ikut menurut (*medebeslissingrecht*) tidak diimplementasikan secara penuh. Akibatnya dengan menerapkan asas keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan dalam pelaksanaannya, rakyat merasa tidak terikat tanggung jawab hukum secara aktif untuk menegakkan aturan-aturan yang telah ditetapkan seperti kewajiban menyalakan sepeda motor pada siang hari sesuai dengan pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan karena mereka tidak pernah secara aktif dalam prosedur pembentukannya yaitu ikut mengetahui dan memikirkan dalam pelaksanaannya.

### Penutup

1. Peraturan hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan atas asas legalitas, keharusan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, berbentuk menurut cara yang telah ditetapkan dan menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya serta harus memenuhi asas Konstitutif dan asas Regulatif. Mengenai ketentuan Pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dapat dikatakan bahwa :
  - a. Dasar pemberlakuan Pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang mengatur tentang kewajiban menyalakan lampu utama sepeda motor pada siang hari adalah adanya unsur keselamatan (*safety*) dalam berlalu lintas bagi pengemudi kendaraan bermotor maupun pengguna jalan lainnya serta guna meminimalisir tingkat kecelakaan yang melibatkan sepeda motor sebab menyalakan lampu sepeda motor pada siang hari merupakan bagian dari cara berkendara yang baik (*safety riding*).
  - b. Implementasi Ketentuan Pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan belum bisa dilaksanakan secara seharusnya di lapangan, hal itu disebabkan karena aturan hukumnya belum dijalankan secara sepenuhnya, penegakan hukum dan pengawasan yang masih kurang (polisi yang menjalankan aturan tersebut dilapangan) maupun kendala karena faktor masyarakat dan budaya.
  - c. Tingkat pemahaman dan kepatuhan masyarakat terhadap arti pentingnya program menyalakan lampu sepeda motor pada siang hari masih sangat kurang dan belum dapat

diterimanya kebijakan tersebut oleh sebagian besar masyarakat.

- d. Kebijakan program menyalakan lampu sepeda motor pada siang hari memerlukan waktu dalam penerapannya. Artinya kebijakan baru ini harus terlebih dahulu dimulai dari sosialisasi berupa informasi di media massa ataupun kegiatan lain yang bisa memberikan pemahaman kepada masyarakat akan manfaat dari program tersebut dalam rangka salah satu upaya untuk mengurangi fatalitas dan tingkat kecelakaan lalu lintas di jalan.

2. Eksistensi Pembentukan pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan belum memenuhi prinsip-prinsip atau asas-asas umum perundang-undangan yang baik. Dimana kurangnya Partisipasi masyarakat dan keterbukaan dalam pembuatan undang-undang tersebut terutama masyarakat yang menggunakan kendaraan atau sepeda motor dalam kegiatan sehari-harinya. Dalam hal ini dapat dikatakan :

- a. Partisipasi merupakan salah satu hal yang esensial mencapai tujuan hukum, sebab dengan partisipasi maka hukum dapat diberdayakan, sehingga akan dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Salah satu karakteristik dari *good governance* atau tata kelola

pemerintahan yang baik atau pemerintahan yang baik adalah partisipasi. partisipasi ini adalah keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya.

- b. Keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan hukum memungkinkan masyarakat untuk ikut mengetahui (*meeweten*), ikut memikirkan (*meedeken*), ikut bermusyawarah (*meepreken*), ikut memutuskan dalam pelaksanaan (*meebeslissen*), dan hak ikut menutur (*medebeslissingrecht*), sehingga rakyat merasa bertanggung jawab secara aktif untuk menegakkan aturan-aturan yang telah ditetapkan seperti kewajiban menyalakan sepeda motor pada siang hari.

#### Daftar Pustaka

- Agustina, Rosa, 2003, *Perbuatan Melawan Hukum*, Fakultas Hukum Pascasarjana, Jakarta.
- Budiarto, Arif dan Mahmudah, 2007, *Rekayasa Lalu Lintas*, UNS Press, Surakarta.
- Duk-Loeb-nicolai, 1981, *Bestuursrecht*, Bowar-boek.
- Hardjon, Philipus M., 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.

Macaulay, Stewart, Lawrence M. Friedman, John Stookey, 1995, *Law & Society : Reading on the Social Study of Law*, W.W. Norton & Company, New York, 1995.

notab=14, diakses tanggal 18 Februari 2012.

Piliang, Indra J., Dendi Ramdani, dan Agung Pribadi (ed), 2003, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta.

Soekanto, Soerjono dan Mustafa Abdullah, 1982, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali Pers, Jakarta.

Soemantri, Sri, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2006, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta.

#### A. Karya Ilmiah/Artikel/Majalah

Fachrurrozy, 2005, *Traffic Safety*, MSTT-UGM, Yogyakarta.

Hardjon, Philipus M., 1997, *Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis*, Pidato, diucapkan dalam Lustrum III Ubhara, Surya.

Novianto, R. Arief, 2009, *Pengaruh Faktor Conspicuity pada Sepeda Motor terhadap tingkat kecelakaan*, Newsletter Info Hubdat, Edisi Desember 2009.

#### B. LAINNYA

BPS, Jumlah Kecelakaan, Koban Mati, Luka Berat, Luka Ringan, dan Kerugian Materi yang Diderita Tahun 1992-2009,  
[http://www.bps.go.id/tab\\_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id\\_subyek=17&](http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=17&)



PERLINDUNGAN PRA PENEMPATAN TERHADAP HAK-HAK TKI  
YANG AKAN BEKERJA DI MALAYSIA MELALUI PPTKIS

Oleh:

Suparno

Pembimbing I

Prof. Dr. H. Kamarullah, SH., M.Hum

Pembimbing II

Agus, SH., MH

**abstrak**

Penempatan TKI di luar negeri merupakan suatu upaya untuk mewujudkan hak dan kesempatan yang sama bagi tenaga kerja untuk memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang layak, yang pelaksanaannya dilakukan dengan tetap memperhatikan harkat, martabat, hak asasi manusia dan perlindungan hukum serta pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan nasional. Bahwa negara wajib menjamin dan melindungi hak asasi warga negaranya yang bekerja baik di dalam maupun di luar negeri berdasarkan prinsip persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi, dan anti perdagangan manusia. Pada hakikatnya ketentuan hukum yang diperlukan untuk mengatasi permasalahan ini adalah ketentuan yang mengatur pemberian pelayanan penempatan bagi TKI secara baik, yang didalamnya mengandung prinsip murah tetapi aman, dan birokrasi yang sederhana dan tidak berbelit-belit. Segala bentuk peraturan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip tersebut, tentu akan memicu terjadinya pengiriman dan penempatan TKI secara ilegal, yang pada akhirnya memberikan dampak pada minimnya perlindungan bagi tenaga kerja yang bersangkutan. Hal dibutuhkan dalam prinsip pelayanan penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia adalah persamaan hak, berkeadilan, kesetaraan gender serta tanpa diskriminasi. Aspek perlindungan terhadap penempatan TKI di luar negeri sangat terkait pada sistem pengelolaan dan pengaturan yang dilakukan berbagai pihak yang terlibat pada pengiriman TKI keluar negeri.

**Kata Kunci : Penempatan TKI , Persamaan Hak – , Sistem Pengelolaan, Ketentuan Hukum**

*Abstrac*

Placement of workers abroad is an effort to achieve equal rights and opportunities for workers to obtain decent employment and income, the implementation is carried out with due regard to dignity, the dignity, human rights and legal protections and equal employment opportunities and the provision of labor in accordance with national requirements. That the state must guarantee and protect the human rights of its citizens who work both inside and outside the country based on the principle of equal rights, democracy, social justice, equality and gender equity, anti discrimination, and anti-trafficking. In essence the law is needed to address this problem is the conditions governing the provision of placement services for workers as well, which in it contains the principle of cheap but safe, and the bureaucracy that is simple and straightforward. Any form of regulations that conflict with these principles, it will certainly lead to the delivery and placement of migrant workers are illegal, which in turn have an impact on the lack of protection for workers is concerned. It takes the principle of placement services and protection of Indonesian Workers are equal rights, justice, gender equality and without discrimination. Protection of the placement of migrant workers abroad is related to the management systems and arrangements that made the various parties involved in sending workers abroad.

**Keywords: Placement of Migrant Workers, Equality, System Management, Legal**

## Pendahuluan

Masalah ketenagakerjaan di Indonesia menjadi salah satu prioritas utama pemerintah untuk dibenahi. Angka pengangguran terbuka yang masih tinggi menjadi salah satu faktor pendorong bagi pemerintah untuk membuat kebijakan dalam hal penyediaan lapangan kerja. Berbagai program telah dibuat untuk mendukung pengentasan pengangguran di Indonesia, yang salah satunya adalah penempatan tenaga kerja ke luar negeri.

Tenaga kerja merupakan pelaku pembangunan dan pelaku ekonomi baik secara individu maupun secara kelompok, sehingga mempunyai peranan yang sangat signifikan dalam aktivitas perekonomian nasional, yaitu meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan masyarakat. Di Indonesia, tenaga kerja sebagai salah satu penggerak tata kehidupan ekonomi dan merupakan sumber daya yang jumlahnya cukup melimpah. Indikasi ini bisa dilihat pada masih tingginya jumlah pengangguran di Indonesia serta rendahnya atau minimnya kesempatan kerja yang disediakan.

Faktor utama mobilitas tenaga kerja antar negara dipengaruhi hal yang dominan adalah faktor ekonomi. Masalah kesempatan kerja semakin penting dan mendesak, karena pertumbuhan angkatan kerja lebih cepat dari pertumbuhan kesempatan kerja. Hal ini akan mengakibatkan tingkat pengangguran yang semakin meningkat, lebih-lebih dalam masa sekarang ini, dimana penyerapan angkatan

kerja yang sangat sedikit, dalam kondisi yang demikian alternatif yang paling tepat dilakukan adalah mencari pekerjaan di luar negeri.<sup>117</sup>

Dampak positif dari pengiriman Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri yaitu;

1. Mempercepat hubungan antar negara (negara pengirim tenaga kerja dengan negara penerima).
2. Mendorong terjadinya pengalaman kerja dan ahli teknologi.
3. Meningkatkan pembayaran di dalam neraca pembayaran negara (devisa). (Sendjun H. Manullang, 1990).

Selain membawa dampak positif tersebut, dalam praktek penyelenggaraannya timbul berbagai dampak negatif mulai dari pemberangkatan, penempatan dan purna penempatan/ kepulangan ke tanah air. Ada dua kemungkinan bagi Calon Tenaga Kerja Indonesia untuk dapat bekerja di luar negeri, pertama melalui jalur formal yang dikelola oleh Perusahaan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) yang telah memiliki ijin resmi dari pemerintah, kedua adalah melalui jalur illegal, dimana para TKI diselundupkan oleh oknum-oknum tertentu yang mengaku sebagai perusahaan PPTKIS.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Butir 1 Undang-Undang No.39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri (untuk selanjutnya disingkat UU No.39 Tahun 2004) disebutkan

---

<sup>117</sup> Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hal. 56.

bahwa; Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut TKI adalah setiap Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah.

Bahwa penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri merupakan suatu upaya untuk mewujudkan hak dan kesempatan yang sama bagi tenaga kerja untuk memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang layak, yang pelaksanaannya dilakukan dengan tetap memperhatikan harkat, martabat, hak asasi manusia dan perlindungan hukum serta pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan nasional.<sup>118</sup>

Bahwa negara wajib menjamin dan melindungi hak asasi warga negaranya yang bekerja baik di dalam maupun di luar negeri berdasarkan prinsip persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi, dan anti perdagangan manusia.<sup>119</sup>

Di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (4) UU No.39 Tahun 2004 dinyatakan bahwa; Perlindungan TKI adalah segala upaya untuk melindungi kepentingan calon TKI/ TKI dalam mewujudkan terjaminnya pemenuhan hak-

haknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, baik sebelum, selama, maupun sesudah bekerja. Lebih lanjut di dalam ketentuan Pasal 3 UU No.39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri diterangkan bahwa; Penempatan dan perlindungan calon TKI/ TKI bertujuan untuk:

- a. Memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi;
- b. Menjamin dan melindungi calon TKI/TKI sejak di dalam negeri, di negara tujuan, sampai kembali ke tempat asal di Indonesia;
- c. Meningkatkan kesejahteraan TKI dan keluarganya.

### **Permasalahan**

1. Mengapa TKI Pada Pra-Penempatan Belum Mendapatkan Perlindungan Hukum Sebagaimana mestinya?.
2. Pihak manasaja yang harus Bertanggungjawab Terkait Hak-hak TKI yang akan bekerja Di Malaysia?.
3. Bagaimana Seharusnya Upaya yang Dilakukan untuk Menjamin Hak-hak TKI yang akan Bekerja Di Malaysia dapat Diwujudkan?.

### **Pembahasan**

Sebagian besar Sebagian besar permasalahan dialami oleh TKI sektor informal yang berangkat ke luar negeri melalui jalur illegal, dimana latar belakang pendidikan mereka kurang dan umumnya berasal dari

<sup>118</sup> Undang-Undang No.39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI Di Luar Negeri, Pada Konsideran Menimbang, huruf "e".

<sup>119</sup> Undang-Undang No.39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri, Konsideran Menimbang, huruf "d".

keluarga yang kurang mampu, di dalam negeri sendiri (pra-penempatan) mereka sudah mendapatkan perlakuan yang merugikan, contohnya adalah;

1. Dalam perekrutan Calon TKI

PPTKIS pada umumnya tidak menggunakan petugas resmi dari perusahaan melainkan melalui para “calo”, dimana para calo tersebut memanfaatkan peluang untuk mencari kepentingan pribadi. Hal ini terlihat dari beragamnya jumlah biaya yang mereka pungut, mulai dari ratusan ribu hingga jutaan rupiah, dan bagi yang bersedia membayar dimuka jumlahnya lebih murah tetapi bisa juga dibayar setelah bekerja dengan akad hutang yang tentu saja jumlahnya lebih besar (mahal), padahal dari pihak majikan telah mengeluarkan “*recruiting fee*” kepada perusahaan PPTKIS.

2. Pemalsuan dokumen

Biasanya yang dipalsukan yaitu usia tenaga kerja, hal ini kerap terjadi melalui Akta Kelahiran.

3. Di tempat penampungan

Di sini mereka diperlakukan seadanya, bahkan terkadang menjadi objek pemerasan dan pelecehan seksual oleh petugas maupun pegawai PPTKIS. Dari pihak PPTKIS memang memberikan pelatihan, namun kurikulum yang diberikan tidak dirancang sesuai dengan

kebutuhan, melainkan hanya sebatas menggunakan peralatan rumah tangga dan bahasa asing sekedarnya. Padahal mereka membutuhkan wawasan dan pengetahuan yang berkaitan dengan negara tujuan, jenis pekerjaan, hak dan tanggungjawab, bagaimana cara membaca dan mengisi kontrak kerja, apa yang harus dilakukan jika terjadi penganiayaan dan bagaimana meningkatkan posisi tawar dengan majikan dan dengan pihak yang berkompeten. Di tempat penampungan ini juga terkadang tidak ada kejelasan waktu, sampai kapan mereka harus tinggal, dan ironisnya biaya selama hidup di penampungan ditanggung sendiri oleh Calon TKI.<sup>120</sup>

Dengan demikian, perlindungan bagi para Tenaga Kerja harus dimulai dari sejak proses perekrutan, pada tahap ini harus dilakukan penertiban terhadap para calo ataupun para agen liar (tidak resmi) yang lebih banyak beroperasi di daerah-daerah, atau bisa juga dengan melalui pembiayaan yang murah dan birokrasi yang mudah dan sederhana, juga dalam hal ini sangat diperlukan sosialisasi di daerah-daerah terutama terhadap para Calon TKI.

Faktor lain mobilitas tenaga kerja ke luar negeri, dikemukakan oleh Michael P. Todaro;

<sup>120</sup> Erwan Baharudin, *Perlindungan Hukum Terhadap TKI*, Puspem Jurnal Ilmiah – UIEU. [Erwan.baharudin@indonusa.ac.id](mailto:Erwan.baharudin@indonusa.ac.id)

“Dengan semakin meluasnya pola perekonomian pasar dan pesatnya globalisasi perdagangan, keuangan, teknologi dan migrasi tenaga kerja antar negara maka dalam menganalisa konteks ekonomi perlu diletakkan pada konteks sistem sosial (*social system*) secara keseluruhan dari suatu negara, dan tentu saja dalam konteks global atau internasional. Lebih lanjut disebutkan bahwa sistem sosial disini adalah hubungan yang saling terkait antara apa yang disebut faktor-faktor ekonomi dan faktor-faktor non ekonomi. Termasuk dalam faktor non ekonomi adalah sikap masyarakat dan individu dalam memandang kehidupan (norma budaya), kerja dan wewenang, struktur administrasi dan struktur birokrasi dalam sektor pemerintah / publik maupun swasta, pola-pola kekerabatan dan agama, tradisi budaya dan lain-lain.<sup>121</sup>

Perlu disimak pula analisa sistem sosial di kaitkan dengan komitmen Indonesia dalam menjelaskan aspek TKI yang bekerja diluar negeri penempatannya jangan dipandang dari segi ekonomisnya saja, yaitu sebagai penghasil devisa, melainkan lebih sebagai upaya pemenuhan hak warga negara untuk memperoleh pekerjaan yang layak. Sehingga dalam penyelenggaraannya harus dikedepankan aspek perlindungan bagi tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri, untuk itu tenaga kerja Indonesia agar ditempatkan dalam kedudukannya sebagai manusia dengan segenap harkat dan martabatnya.<sup>122</sup>

Sebagaimana ditengarai oleh Aris Ananta bahwa kehadiran tenaga kerja dari Indonesia dibutuhkan oleh negara lain saat sekarang, cenderung menawarkan pekerjaan yang sering disebut dengan pekerjaan 3-D (*Dirty, Difficult, and Dangerous*) yang dikarenakan penduduk negara maju cenderung enggan atau jual mahal terhadap pekerjaan tersebut. Pada sisi lain dengan jumlah tenaga kerja yang berlebih Indonesia mempunyai kelebihan tenaga kerja yang murah.

Program penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri tentunya juga harus dibarengi dengan perlindungan terhadap Tenaga Kerja Indonesia itu sendiri, perlindungan ini merupakan upaya untuk melindungi kepentingan Calon TKI/ TKI dalam mewujudkan terjaminnya pemenuhan hak-haknya sesuai dengan peraturan yang berlaku, baik sebelum, selama, maupun sesudah bekerja di luar negeri. Perlindungan terhadap TKI dilaksanakan oleh pihak-pihak terkait baik instansi pemerintah maupun lembaga swasta dalam proses penempatan TKI ke luar negeri mulai dari instansi yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan di tingkat kabupaten/ kota/ provinsi.

Pembangunan ketenagakerjaan memiliki banyak dimensi keterkaitan, keterkaitan dimaksud tidak hanya menyangkut kepentingan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) sebelum, selama, dan setelah masa kerja habis, namun juga keterkaitan dengan pengusaha, pemerintah

<sup>121</sup> Michael P Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Erlangga. 1998, hal. 14.

<sup>122</sup> Habibi, *Aspek Perlindungan Perlu dikedepankan*, Majalah Tenaga Kerja No. 37, 1999, hal. 3.

dan masyarakat. Untuk itu diperlukan pengaturan yang menyeluruh dan komprehensif.

Aspek hukum ketenagakerjaan,<sup>123</sup> harus selaras dengan perkembangan ketenagakerjaan saat ini yang sudah sedemikian pesat, sehingga substansi kajian hukum ketenagakerjaan tidak hanya meliputi hubungan kerja semata, akan tetapi telah bergeser menjadi hubungan hukum antara pekerja, pengusaha, dan pemerintah dengan substansi kajian tidak hanya mengatur hubungan hukum dalam hubungan kerja (*during employment*), tetapi setelah hubungan kerja (*post employment*). Konsepsi ketenagakerjaan inilah yang dijadikan acuan untuk mengkaji perangkat hukum yang ada sekarang, apakah sudah meliputi bidang-bidang tersebut atau belum. Kaitannya dengan hal ini, Lalu Husni mengemukakan sebagai berikut:

“Bidang hukum ketenagakerjaan sebelum hubungan kerja adalah bidang hukum yang berkenaan dengan kegiatan mempersiapkan calon tenaga kerja sehingga memiliki keterampilan yang cukup untuk memasuki dunia kerja, termasuk upaya untuk memperoleh lowongan pekerjaan baik di dalam maupun di luar negeri dan mekanisme yang harus dilalui oleh tenaga kerja sebelum mendapatkan pekerjaan”.<sup>124</sup>

Pada fase pra penempatan tenaga kerja di luar negeri, sering dimanfaatkan “calo” tenaga kerja untuk maksud menguntungkan diri calo

sendiri, yang sering mengakibatkan Calon TKI yang akan bekerja di luar negeri menjadi korban dengan janji berbagai kemudahan untuk dapat bekerja diluar negeri, termasuk yang melanggar prosedur serta ketentuan pemerintah, akhirnya sering memunculkan kasus tenaga kerja Indonesia ilegal.

Sesuai dengan tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan mengenai ketenagakerjaan adalah mengadakan perlindungan terhadap tenaga kerja, maka sifat aturan-aturan dalam undang-undang tersebut adalah memaksa dengan ancaman pidana. Dalam pasal 5 dan pasal 6 Undang-undang No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan mewajibkan kepada pengusaha untuk memberikan kesempatan yang sama tanpa diskriminasi kepada setiap tenaga kerja (tenaga kerja laki-laki dan tenaga kerja perempuan) untuk memperoleh pekerjaan, dan memberikan perlakuan yang sama tanpa diskriminasi kepada pekerja. Pasal 108 undang-undang tersebut mewajibkan bahwa setiap pekerja mempunyai hak untuk memperoleh perlindungan atas keselamatan dan kesehatan kerja, moral dan kesusilaan serta perlakuan yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai agama.<sup>125</sup>

Di samping itu dalam Pasal 109 undang-undang tersebut menyebutkan bahwa setiap pekerja berhak memperoleh penghasilan yang

<sup>123</sup> Pasal 1 butir 1 Undang-undang No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan menyebutkan bahwa “ketenagakerjaan adalah segala hal ihwal menyangkut tenaga kerja baik sebelum, pada saat dan sesudah melakukan pekerjaan”.

<sup>124</sup> Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hal. 54.

<sup>125</sup> Kansil dan Christine, *Kitab Undang-undang Ketenagakerjaan*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001, Buku Kesatu, hal. 15.

layak bagi kemanusiaan dan untuk itu pemerintah menetapkan perlindungan pengupahan bagi pekerja. Dalam Pasal 116 undang-undang tersebut diatur tentang kesejahteraan, di mana untuk meningkatkan kesejahteraan bagi pekerja dan keluarganya, pengusaha menyediakan fasilitas kesejahteraan dengan memperhatikan kebutuhan pekerja dan kemampuan perusahaan. Juga setiap tenaga kerja dan keluarganya berhak untuk memperoleh Jaminan Sosial Tenaga Kerja yang diatur dalam Pasal 117 undang-undang tersebut.

Dalam praktik sehari-hari ada beberapa kelompok yang terkait sehubungan dengan Ketenagakerjaan. Kelompok tersebut adalah Pekerja, Pengusaha, Organisasi Pekerja, Organisasi Pengusaha dan Pemerintah. Campur tangan pemerintah (Penguasa) dalam hukum perburuhan/ketenagakerjaan dimaksudkan untuk terciptanya hubungan perburuhan/ketenagakerjaan yang adil, karena jika hubungan antara pekerja dan pengusaha yang sangat berbeda secara sosial-ekonomi diserahkan sepenuhnya kepada para pihak, maka tujuan untuk menciptakan keadilan dalam hubungan perburuhan/ketenagakerjaan akan sulit tercapai, karena pihak yang kuat akan selalu ingin menguasai yang lemah. Atas dasar itulah pemerintah turut campur tangan melalui peraturan perundang-undangan untuk memberikan jaminan kepastian hak dan kewajiban para pihak.

Iman Soepomo, memisahkan antara penguasa dan pengawasan sebagai para pihak yang berdiri sendiri dalam hukum perburuhan/ketenagakerjaan, namun pada hemat penulis antara keduanya merupakan satu kesatuan sebab pengawasan bukan merupakan institusi yang berdiri sendiri tetapi merupakan bagian (bidang) dari Disnaker. Sebagai institusi yang bertanggung jawab terhadap masalah ketenagakerjaan, Departemen Tenaga Kerja juga dilengkapi dengan berbagai lembaga yang secara teknis membidangi hal-hal khusus yakni;

- 1) Balai Latihan Kerja; menyiapkan/memberikan bekal kepada tenaga kerja melalui latihan kerja;
- 2) Balai Antar Kerja Antar Negara (AKAN), dan antara kerja antar daerah (AKAD); sebagai lembaga yang memiliki fungsi untuk “menyalurkan” tenaga kerja untuk bekerja baik disektor formal maupun informal di dalam maupun di luar negeri;
- 3) Panitia penyelesaian perselisihan perburuhan (P4); menyelesaikan perselisihan perburuhan yang terjadi antara pekerja dan pengusaha dan sebagai lembaga perizinan dalam masalah pemutusan hubungan kerja (PHK).

Pengawasan di bidang perburuhan/ketenagakerjaan dilakukan oleh Disnakertrans (cq. Bidang Pengawasan). Secara normatif pengawasan perburuhan diatur dalam Undang-undang No. 23 tahun 1948 jo. Undang-undang No. 3 tahun 1951 tentang Pengawasan Perburuhan. Sebagai penyidik pegawai negeri

sipil di bidang perburuhan/ketenagakerjaan pengawas perburuhan memiliki wewenang;

- 1) Mengawasi berlakunya undang-undang dan peraturan-peraturan perburuhan pada khususnya;
- 2) Mengumpulkan bahan-bahan keterangan tentang soal-soal hubungan kerja dan keadaan perburuhan dalam arti yang seluas-luasnya guna membuat undang-undang dan peraturan perburuhan lainnya;
- 3) Menjalankan pekerjaan lainnya yang diserahkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan terhadap pelaksanaan ketentuan hukum (*law enforcement*) di bidang perburuhan/ketenagakerjaan akan menjamin pelaksanaan hak-hak normatif pekerja, yang pada gilirannya mempunyai dampak terhadap stabilitas usaha. Selain itu pengawasan perburuhan juga akan dapat mendidik pengusaha dan pekerja untuk selalu taat menjalankan ketentuan perundangundangan yang berlaku di bidang ketenagakerjaan sehingga perselisihan yang terjadi disebabkan karena pengusaha tidak memberikan perlindungan hukum kepada pekerja sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Pelaksanaan hak-hak normatif pekerja di Indonesia saat ini yang masih jauh dari harapan atau dengan kata lain terjadi kesenjangan yang jauh antara ketentuan normatif (*law in books*) dengan kenyataan di lapangan (*law in society/action*) salah satu penyebabnya adalah belum optimalnya pengawasan perburuhan/ketenagakerjaan, hal ini disebabkan

karena keterbatasan baik secara kuantitas maupun kualitas dari aparat pengawasan perburuhan/ketenagakerjaan. Secara kuantitas aparat pengawas perburuhan sangat terbatas jika dibandingkan dengan jumlah perusahaan yang harus diawasi, belum lagi di antara pegawai pengawas tersebut ada yang diberikan tugas ganda yaitu beban tanggung jawab struktural, misalnya sebagai kepala seksi, kepala bidang dan lain-lain. Demikian juga kualitas dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyidik yang masih terbatas. Karena itu untuk ke depan aparat pengawas selain harus di tingkat kualitasnya melalui pendidikan dan latihan, juga tidak diberikan tugas-tugas struktural, bila memungkinkan dijadikan jabatan fungsional sehingga dapat melaksanakan tugas secara profesional.

### Penutup

Setiap tenaga kerja yang bekerja di luar wilayah negaranya merupakan orang pendatang atau orang asing di negara tempat ia bekerja. Mereka dapat dipekerjakan di wilayah manapun di negara tersebut, pada kondisi yang mungkin di luar dugaan atau harapan ketika mereka masih berada di tanah airnya. Berdasarkan pemahaman tersebut kita harus mengakui bahwa pada kesempatan pertama perlindungan yang terbaik harus muncul dari diri tenaga kerja itu sendiri, sehingga kita tidak dapat menghindari perlunya diberikan batasan-batasan tertentu bagi tenaga kerja yang akan

bekerja di luar negeri, dengan adanya pembatasan dimaksud diharapkan dapat meminimalisasikan kemungkinan eksploitasi terhadap Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri.

Sementara itu kebijakan keimigrasian untuk mengawasi arus migran saat ini di beberapa negara maju termasuk Malaysia dan Indonesia semakin ketat, sehingga banyak penduduk kedua wilayah negara tersebut memilih jalur ilegal, ditambah lagi dengan keadaan perbatasan di wilayah Kalimantan Barat yang langsung berhubungan dengan Malaysia sangat luas, sehingga efektifitas pengawasan arus orang dari kedua wilayah tidak mudah untuk dikontrol.

Pada sisi lain seperti yang dikemukakan Satjipto Rahardjo bahwa untuk menggambarkan masyarakat Indonesia tidak ada yang lebih bagus dan tepat selain dengan mengatakan bahwa masyarakat itu sedang berubah secara cepat dan cukup mendasar. Indonesia adalah masyarakat yang tengah mengalami transformasi struktural yaitu dari masyarakat yang berbasis pertanian ke basis industri. Perubahan tersebut mengalami akselerasi, yaitu sejak penggunaan teknologi makin menjadi modus andalan untuk menyelesaikan permasalahan,<sup>126</sup> sehingga mobilitas tenaga kerja tidak hanya perpindahan

dari desa ke kota saja, hal ini bisa dimengerti karena pertumbuhan industri lebih kuat berada dipertkotaan dan semakin dirasakan penghasilan yang didapat lebih memadai sehingga lebih lanjut menunjukkan adanya tenaga kerja telah melintas antar negara.

Banyak hal yang mempengaruhi terjadinya migrasi antar negara, namun faktor ekonomi tetap tampak dominan. Kondisi perekonomian yang kurang menarik di negaranya sendiri dan penghasilan yang cukup besar dan yang tampak lebih menarik di negara tujuan telah menjadi pemicu terjadinya mobilitas tenaga kerja secara internasional. Pendapatan yang meningkat di negara yang sedang berkembang memungkinkan penduduk di negara berkembang untuk pergi melintas batas negara, informasi yang sudah mendunia dan kemudahan transportasi juga berperan meningkatkan mobilitas tenaga kerja secara internasional.<sup>127</sup>

Pada hakikatnya ketentuan hukum yang diperlukan untuk mengatasi permasalahan ini adalah ketentuan yang mengatur pemberian pelayanan penempatan bagi tenaga kerja secara baik, yang didalamnya mengandung prinsip murah tetapi aman, dan birokrasi yang sederhana dan tidak berbelit-belit. Segala bentuk peraturan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip tersebut, tidak mustahil akan memicu terjadinya pengiriman dan penempatan

<sup>126</sup> Satjipto Rahardjo, *Pendayagunaan Sosiologi Hukum untuk Memahami Proses-proses dalam Konteks Pembangunan dan Globalisasi*, Jurnal Hukum, No. 7 Vol. 4 Tahun 1997, hal. 2.

<sup>127</sup> Aris Ananta, *Liberalisasi ekspor dan impor Tenaga Kerja suatu pemikiran awal*, Pusat Penelitian Kependudukan UGM, 2007, hal. 245.

tenaga kerja secara illegal, yang pada akhirnya memberikan dampak pada minimnya perlindungan bagi tenaga kerja yang bersangkutan. Oleh karena itu yang sangat dibutuhkan dalam prinsip pelayanan penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia adalah persamaan hak, berkeadilan, kesetaraan gender serta tanpa diskriminasi.

Aspek perlindungan terhadap penempatan tenaga kerja di luar negeri sangat terkait pada sistem pengelolaan dan pengaturan yang dilakukan berbagai pihak yang terlibat pada pengiriman tenaga kerja Indonesia keluar negeri. Untuk langkah penempatan tenaga kerja di luar negeri, Indonesia telah menetapkan mekanisme melalui tiga fase tanggung jawab penempatan yakni fase pra penempatan, selama penempatan dan purna penempatan. Pengaturan tentang penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri adalah Undang-undang No.39 Tahun 2004 Tentang Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri. Pada konsideran menimbang huruf c, d dan e, disebutkan bahwa tenaga kerja Indonesia di luar negeri sering dijadikan obyek perdagangan manusia, termasuk perbudakan dan kerja paksa, korban kekerasan, kesewenang-wenangan, kejahatan atas harkat dan martabat manusia serta perlakuan lain yang melanggar hak asasi manusia. Oleh karena itu negara wajib menjamin dan melindungi hak asasi warga negaranya yang bekerja baik di dalam maupun di luar negeri berdasarkan

prinsip persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi dan anti perdagangan manusia.

#### Daftar Pustaka

- Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. Jakarta. 2000. Raja Grafindo Persada.
- Erwan Baharudin, *Perlindungan Hukum Terhadap TKI*, Puspen Jurnal Ilmiah – UIEU.  
[Erwan.baharudin@indonusa.ac.id](mailto:Erwan.baharudin@indonusa.ac.id)
- Michael P Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Erlangga. 1998.
- Habibi, *Aspek Perlindungan Perlu dikedepankan*, Majalah Tenaga Kerja No. 37, 1999.
- Kansil dan Christine, *Kitab Undang-undang Ketenagakerjaan*. Jakarta. 2001. Pradnya Paramita.
- Satjipto Rahardjo, *Pendayagunaan Sosiologi Hukum untuk Memahami Proses-proses dalam Konteks Pembangunan dan Globalisasi*, Jurnal Hukum, No. 7 Vol. 4 Tahun 1997.
- Aris Ananta, *Liberalisasi ekspor dan impor Tenaga Kerja suatu pemikiran awal*, Pusat Penelitian Kependudukan UGM, 2007.
- Tesis: *Perlindungan Pra Penempatan Terhadap Hak-hak TKI Di Kota Pontianak yang akan Bekerja Di Malaysia Melalui PPTKIS*, Suparno. 2012.



**PELAKSANAAN OTONOMI BIDANG KEHUTANAN PADA DINAS KEHUTANAN PROVINSI  
KALIMANTAN BARAT (Studi Terhadap Implementasi 28 Sasaran Pembangunan Kehutanan  
Dalam Rencana Kerja Tahun 2009)**

Oleh:  
Franseda Djaung

Pembimbing I  
Dr. Marcus Lukman, SH., MH

Pembimbing II  
Mawardi, SH., M.Hum

**abstrak**

Tesis ini membahas masalah Pelaksanaan Otonomi Bidang Kehutanan Pada Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat (Studi Terhadap Implementasi 28 Sasaran Pembangunan Kehutanan Dalam Rencana Kerja Tahun 2009). Dari hasil penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif, diperoleh kesimpulan bahwa : (1) Kebijakan dan strategi Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat untuk melaksanakan urusan otonomi bidang kehutanan tahun 2008-2013, dilakukan dengan mengedepankan asas kelestarian hutan dalam pengelolaan sumber daya hutan sebagaimana tercermin dari visi dan misinya; (2) Tingkat keberhasilan pencapaian 28 Sasaran Pembangunan Kehutanan Dalam Rencana Kerja Tahun 2009, setelah dilakukan pengukuran kinerjanya, dapat diklasifikasikan sebagai sangat berhasil; (3) Kendala yang dihadapi Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat dalam melaksanakan rencana kerja pembangunan kehutanan tahun 2009, terletak pada keterbatasan sumber daya manusia, pelaksanaan monitoring evaluasi kegiatan reklamasi yang tidak dapat dilaksanakan karena berdasarkan PP No. 76 Tahun 2008 tanggal 16 desember 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan bahwa kegiatan reklamasi dilaksanakan pada kawasan hutan yang mengalami perubahan karena bencana alam atau karena penggunaan kawasan; (4) Tantangan penyelenggaraan otonomi bidang kehutanan ke depan, akan menghadapi beban keuangan yang berat, mengingat paradigma pengelolaan sumber daya hutan tidak lagi berorientasi pada aspek eksploitasi hutan, melainkan difokuskan pada upaya : meningkatkan penyelenggaraan rehabilitasi hutan dan lahan dengan mendorong peran serta masyarakat; memantapkan keberadaan kawasan hutan, mengoptimalkan pengelolaan hutan dan pemanfaatan sumber daya hutan; meningkatkan dan memantapkan penyelenggaraan perlindungan dan pengamanan terhadap hutan, kawasan hutan dan hasil hutan serta penegakan hukum; dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dengan penyediaan sarana prasarana dan pengembangan sistem informasi kehutanan yang memadai sebagaimana ditentukan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.02/Menhut-II/20120.

**Kata Kunci : Otonomi Bidang Kehutanan, Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat**

***Abstract***

This thesis is studies of Execution of Forestry Autonomy At On West Kalimantan Province Forestry Duty (Study To Implementation 28 Development Targets of Forestry In Activity Plan 2009). By the legal reseach method, obtained conclusion that : (1) Policy and strategy West Kalimantan Province Duty to execute forestry autonomy forestry business of 2008-2013, done by placing forward continuity ground of forest in management of forest resource as mirror from its vision and mission; (2) Level of success of attainment of 28 Development Targets of Forestry In Activity Plan 2009 Year, after done its performance measurement, can be classified as very succeeding; (3) Constraint faced by West Kalimantan Province Forestry Duty in executing development activity plan of forestry of the year 2009, lays in limitation of resource mansusia, execution of evaluation monitoring of activity of unworkable reclamation because based on Governmental regulation Number 76, 2008 about Forestry Rehabilitation and Reclamation that activity of reclamation implemented at forest area experiencing change because natural disaster or because area usage. Challenge the management of forestry autonomy forwards, will face finance burden that is weight, remembers management paradigm of forest resource no longer orientation at exploitation aspect of forest, but focussed at effort : increases the management of rehabilitation of forest and farm by pushing role and public; settles existence of forest area, optimal of management of forest and exploiting of forest resource; increases and settles the management of protection and security to forest, forest area and result of forest and straightening of law; and increases service to public, with supply of supporting facilities for infrastructure and system development of information of adequate forestry as determined by Forestry Minister Regulation Number P02/Menhut-II/20120.

**Keyword : Autonomy of Forestry, Forestry Office of West Kalimantan Province**

## **Pendahuluan**

Desentralisasi pengelolaan sumberdaya hutan di Indonesia pada dasarnya digagas untuk menyelamatkan hutan Indonesia yang semakin rusak dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah melalui sistem pemanfaatan hutan yang lestari. Akan tetapi dalam pelaksanaannya di lapangan, kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan ternyata tidak berjalan seperti yang diharapkan. Bahkan kebijakan desentralisasi bidang kehutanan dinilai oleh beberapa pihak justru menyebabkan kerusakan lingkungan hidup yang lebih parah, karena pemerintah daerah lebih leluasa melakukan eksploitasi sumberdaya alam hutan untuk meningkatkan pendapatan daerah.

Masalah yuridis yang muncul adalah terjadinya ketidaksinkronan norma antara Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, baik semasa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah berikut peraturan pelaksanaannya. Departemen Kehutanan menganggap bahwa desentralisasi kehutanan yang diatur secara terbatas berdasarkan UU No. 41 Tahun 1999 sudah cukup luas dan seharusnya itulah yang dijadikan acuan pengaturan desentralisasi bidang kehutanan. Tetapi, pemerintah daerah justru berpegang pada UU No. 22 Tahun 1999

yang memberikan kewenangan sangat luas kepada daerah, terutama dalam pemberian hak pengusahaan pada hutan produksi.

Karena itu, di masa berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, pemerintah kabupaten/kota memanfaatkan kewenangan otonomi daerah ke arah eksploitasi sumberdaya hutan demi peningkatan PAD. Bahkan pengawasan pemerintah Pusat melalui Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak berjalan karena sesuai UU No. 22 Tahun 1999 tidak ada hubungan hierarki (atasan dan bawahan) antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini merupakan salah satu faktor pendorong digantinya UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, maka desentralisasi bidang kehutanan mengalami perubahan. Jika dalam periode 1999-2003 penguatan desentralisasi menjadi salah satu kebijakan prioritas, maka untuk periode 2004-2009, desentralisasi pengurusan kehutanan menjadi salah satu kebijakan pendukung dari lima kebijakan prioritas kehutanan tahun 2004-2009, yang antara lain mencakup penanganan pencurian kayu dan perdagangan kayu ilegal, revitalisasi sektor kehutanan khususnya industri kehutanan, rehabilitasi dan konservasi sumber daya hutan, pemberdayaan ekonomi masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan dan pemantapan kawasan hutan.

Departemen Kehutanan (Dephut) juga telah menetapkan visinya untuk periode 2004-2009, yakni : Terwujudnya Penyelenggaraan Kehutanan untuk Menjamin Kelestarian dan Peningkatan Kemakmuran Rakyat. Misi Dephut yang terkait langsung dengan otonomi daerah dan perimbangan keuangan antara lain :

- a. Mewujudkan aparat dan lembaga pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa serta melayani masyarakat ;
- b. membangun kebersamaan pembangunan dan kemitraan yang setara antar pihak terkait (stakeholders) ;
- c. mengoptimalkan fungsi SDH yang meliputi ekonomi, ekologi dan sosial secara seimbang dan lestari dengan mengedepankan prinsip konservasi di dalam pengelolaan dan pemanfaatan SDA hayati ;
- d. mewujudkan kapasitas kelembagaan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat secara proporsional, berkeadilan, berwawasan lingkungan untuk menciptakan ketahanan ekonomi, sosial dan budaya masyarakat;
- e. mewujudkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab;
- f. meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kehutanan selaras dengan semangat otonomi daerah;
- g. menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan, dan;
- h. memantapkan koordinasi antara pusat dan daerah.

Dalam rencana kerja periode tahun 2005-2009, Dephut telah menetapkan sasaran prioritas antara lain:

1. Tercapainya desentralisasi pembangunan kehutanan yang didukung oleh stakeholders dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta mendorong pelestarian sumber daya hutan;
2. Pemberantasan pencurian kayu dan perdagangan kayu ilegal;
3. Penambahan pembangunan hutan tanaman sehingga mencapai seluas 5 juta ha dan rehabilitasi hutan seluas 5 juta ha;
4. Penerapan prinsip pengelolaan hutan lestari antara lain dengan membangun minimal satu unit pengelolaan hutan di setiap provinsi;
5. Revitalisasi dan pengembangan hutan rakyat terutama di luar pulau Jawa;
6. Pengembangan aneka usaha kehutanan non kayu dan jasa lingkungan secara komersial;
7. Peningkatan penyerapan tenaga kerja sebesar 3-10% dan pendapatan masyarakat di dalam dan sekitar hutan sebesar 3-4%.

Salah satu urusan bidang kehutanan yang didesentralisasikan kepada Pemerintah Provinsi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah

Daerah Provisini, Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah “Penyelenggaraan inventarisasi hutan produksi, hutan lindung, taman hutan raya dan skala DAS lintas kabupaten/kota”.

Terkait dengan penyelenggaraan urusan tersebut, Dinas Kehutanan provinsi Kalimantan Barat telah menyusun Rencana Strategis Pembangunan Kehutanan 2008-2013. Berdasarkan rencana strategis ini, telah ditetapkan Visi dan Misi Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat, yaitu :

1. Visi

Terwujudnya penyelenggaraan kehutanan untuk menjamin kelestarian hutan dan distribusi manfaat yang adil dan merata untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat”.

2. Misi

1. Meningkatkan penyelenggaraan rehabilitasi hutan dan lahan dengan mendorong peran serta masyarakat.
2. Memantapkan keberadaan kawasan hutan, mengoptimalkan pengelolaan hutan dan pemanfaatan sumber daya hutan.
3. Meningkatkan dan memantapkan penyelenggaraan perlindungan dan pengamanan terhadap hutan, kawasan hutan dan hasil hutan serta penegakan hukum.

4. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, penyediaan sarana prasarana dan pengembangan sistem informasi.

Untuk mewujudkan Visi dan Misi tersebut di atas, Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat telah menetapkan Tujuan, Sasaran, Program, dan Kegiatan dalam Rencana Kerja Tahun 2009. Berdasarkan rencana kerja ini, terdapat 28 (dua puluh delapan) sasaran pembangunan kehutanan yang hendak diwujudkan dalam tahun 2009.

**Permasalahan**

1. Bagaimana kebijakan dan strategi Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat untuk melaksanakan urusan otonomi bidang kehutanan tahun 2008-2013?
2. Bagaimana tingkat keberhasilan pencapaian 28 Sasaran Pembangunan Kehutanan Dalam Rencana Kerja Tahun 2009?
3. Apa kendala yang dihadapi Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat dalam melaksanakan rencana kerja pembangunan kehutanan tahun 2009?
4. Bagaimana tantangan penyelenggaraan otonomi bidang kehutanan ke depan?

**Pembahasan**

**Kebijakan dan strategi Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat untuk melaksanakan urusan otonomi bidang kehutanan sebagaimana diformulasikan dalam misi pembangunan kehutanan tahun 2008-2013.**

Penetapan kebijakan 2008 – 2013 pada dasarnya merupakan kelanjutan dan

modifikisasi kebijakan tahun-tahun sebelumnya termasuk yang belum tuntas dilaksanakan. Dimana kebijakan tersebut masih mengacu pada 5 (lima) Kebijakan Prioritas Departemen Kehutanan yaitu:

- 1) Pemberantasan pencurian Kayu di Hutan Negara dan Perdagangan Kayu Illegal.
- 2) Revitalisasi Sektor Kehutanan Khususnya Industri Kehutanan.
- 3) Rehabilitasi dan Konservasi Sumberdaya Hutan.
- 4) Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat di Dalam dan Sekitar Kawasan Hutan.
- 5) Pemantapan Kawasan Hutan.

Disamping itu terdapat kebijakan pendukung untuk pencapaian kebijakan sebagaimana tersebut diatas. Kebijakan pendukung tersebut dalam rangka :  
“Peningkatan pemanfaatan jasa lingkungan, penyusunan rencana kehutanan, sinkronisasi rencana dan implementasi pembangunan kehutanan, peningkatan sumber daya manusia”.

Dengan memperhatikan misi, tujuan dan sasaran yang akan dicapai maka strategi yang digunakan untuk melaksanakan kegiatan tersebut adalah :

- 1) Meningkatkan pemantapan kawasan hutan guna optimalisasi pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan, pengolahan hasil hutan dan jasa lingkungan serta penerimaan negara bukan pajak sektor kehutanan.
- 2) Meningkatkan upaya efisiensi, diversifikasi dan optimalisasi pemanfaatan bahan baku untuk memenuhi permintaan pasar akan hasil hutan
- 3) Mempertahankan potensi sumber daya kehutanan untuk penyelenggaraan pembangunan sektor kehutanan.

- 4) Meningkatkan peranserta pemangku kepentingan untuk mempercepat pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan
- 5) Memberikan peran kepada masyarakat guna mendorong pengembangan ekonomi masyarakat dan mengatasi konflik.
- 6) Memberikan ruang kelola kepada masyarakat sekitar hutan.
- 7) Menciptakan prakondisi yang kondusif untuk mendorong investasi pada sektor kehutanan.
- 8) Memantapkan penegakan hukum terhadap pelaku tindak kejahatan/pelanggaran bidang kehutanan.
- 9) Meningkatkan efektifitas perlindungan dan pengamanan hutan dalam rangka meminimalisir gangguan terhadap kawasan hutan dan peredaran hasil hutan.
- 10) Meningkatkan koordinasi dalam upaya penegakan hukum
- 11) Meningkatkan kompetensi sumber daya aparatur untuk mendukung pembangunan kehutanan.
- 12) Meningkatkan koordinasi dengan para pihak dalam pembangunan kehutanan.
- 13) Meningkatkan kualitas dan kuantitas sarana prasarana.

Berdasarkan visi, misi, tujuan, sasaran dan kebijakan, Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat menetapkan 3 (tiga) program pokok pembangunan kehutanan Provinsi Kalimantan Barat periode 2008-2013 yang merupakan integrasi dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Kalimantan Barat (RPJMD) Tahun 2008-2013 dengan 5 (lima) kebijakan prioritas Departemen Kehutanan periode 2005-2009. program-program tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Pemantapan Pemanfaatan Potensi Sumber Daya Hutan;

- 2) Rehabilitasi dan Peningkatan Peranserta Masyarakat ;
- 3) Perlindungan dan Pengamanan Kawasan Hutan.

Dalam rangka mendukung program pokok tersebut dan untuk menampung kegiatan Dinas Kehutanan yang bersifat rutin, diperlukan beberapa program yakni : Program Pelayanan Administrasi Perkantoran, Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur, Program Peningkatan Disiplin Aparatur, Program Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Aparatur dan Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan.

#### **Kendala yang dihadapi Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat dalam melaksanakan rencana kerja pembangunan kehutanan tahun 2009**

Dari hasil studi dokumen dan hasil wawancara dengan responden penelitian tesis ini diperoleh informasi dan data tentang pelaksanaan urusan otonomi bidang kehutanan untuk mewujudkan kawasan hutan yang mantap, optimalisasi pemanfaatan hutan alam dan keterbukaan informasi publik bidang kehutanan pada Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat.

Sebagai tindak lanjutnya, telah dilakukan penyesuaian kegiatan monev reklamasi untuk Tahun 2010. Kemudian menyurati IUPHHK-HT untuk membuat RKT tahun 2010 sesuai P62/Menhut-II/2008 BAB

III pasal 10 ayat 1. Serta perlunya fasilitasi kepada IUPHHK-HT dalam pelaksanaan sosialisasi pembangunan IUPHHK-HT.

Selanjutnya, diharapkan Pemerintah Kabupaten dapat segera menerbitkan perijinan HTR. Prakondisi diharapkan dapat dianggarkan setiap tahun mengingat perlunya kegiatan tersebut. Dilakukan sosialisasi kepada masyarakat yang melakukan penanaman di areal tersebut terkait status areal yang merupakan milik Pemerintah Provinsi Kalbar.

Pada DPA Tahun 2009 untuk kegiatan budidaya dan pengembangan gaharu telah dilakukan revisi lokasi kegiatan. Evaluasi lanjutan akan dilaksanakan/dianggarkan pada tahun 2010. Mengingat kegiatan tersebut ditargetkan selesai pada tahun 2010, diharapkan anggaran/dana dapat tersedia tepat waktu dan kegiatan tersebut merupakan dasar penyusunan Revisi RTRWP Kalbar.

Masih perlu dilaksanakan pembinaan dan penanganan secara berkala dan berkesinambungan dari pihak perusahaan. Dengan dilaksanakannya bimbingan teknis diharapkan dapat terbangun kesamaan persepsi mengenai peraturan kehutanan. Diharapkan areal eks HPH tersebut direkomendasikan untuk sesuai dengan keadaan/ lokasi yang memungkinkan.

Telah dilimpahkan kepada KPKNL sebanyak 77 perusahaan / wajib bayar dan dari sejumlah yang telah diserahkan telah diterbitkan Piutang Sementara Belum Dapat

Ditagih (PSBDT) sebanyak 56 perusahaan dan dari 56 yang telah diterbitkan PSBDT telah diusulkan untuk penghapusan secara bersyarat sesuai Surat Keputusan Kepala Dinas No. : 21/Dishut-III/PNBP/2010 tanggal 6 Januari 2010. Diusulkan untuk pelaksanaan operasi pemantauan melalui udara (fly over) sehingga dapat menjangkau daerah-daerah yang tersebar dan relatif sulit terdeteksi dari darat.

Perlunya peningkatan pelaksanaan pelatihan masyarakat peduli api. Perlunya penyediaan sarana dan prasarana yang mempertimbangkan aspek ketersediaan sumber air antara lain melalui penyediaan embung-embung dan lain-lain. Juga diperlukan sarana angkutan yang dapat dipergunakan pada daerah yang sulit terjangkau.

Perlunya komunikasi dan koordinasi dalam perencanaan kegiatan untuk menghindari adanya duplikasi kegiatan. Perlunya penyesuaian lebih dini jadwal narasumber dengan rencana pelaksanaan kegiatan sosialisasi. Untuk tahun 2010 diharapkan Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat menyediakan tenaga Satpam agar anggaran dapat terealisasi optimal. Diharapkan untuk tahun-tahun mendatang pengelola keuangan agar lebih cermat dalam proses pengajuan anggaran.

Hal-hal lain yang perlu mendapatkan perhatian dalam upaya pemecahan masalah yang dihadapi hal-hal yang perlu diperhatikan adalah:

- a. Dalam penyempurnaan dan implementasi rencana strategis perlunya sinergitas alur perencanaan sehingga terbangun kesinambungan kesepahaman dari visi hingga kegiatan yang direncanakan.
- b. Dalam penentuan sasaran kegiatan, perlu memperhatikan dan mempertimbangkan jumlah dan kapasitas sumber daya manusia yang tersedia.
- c. Peningkatan komunikasi dan koordinasi dengan instansi terkait diharapkan lebih fokus dan intensif sehingga pembangunan kehutanan dapat sinergi.
- d. Perlunya penemuan kegiatan-kegiatan yang dapat menjadi pemicu (trigger) sehingga dapat menjadi leverage dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat guna penanggulangan kemiskinan.
- e. Diharapkan agar selalu meningkatkan kemampuan SDM khususnya Aparatur Dinas Kehutanan baik teknis maupun non teknis.

Sebelum tahun 1998, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk menentukan hampir semua aspek kebijakan nasional. Sistem penerimaan dan pengeluaran keuangan terpusat, dimana pemerintah pusat mengambil hampir 95 persen dari penerimaan negara, serta menggunakan 87 persen dari jumlah itu untuk belanja negara dan sisanya yang 13 persen diberikan kepada pemerintah daerah sebagai hibah dan subsidi. Penerimaan negara berasal dari perpajakan (59,2 persen), sumberdaya

nasional (23 persen) dan bantuan (17,8 persen). Dana untuk daerah tingkat satu provinsi berasal dari bagi hasil pajak, dana alokasi umum dan hibah pembangunan. Penerimaan keuangan untuk daerah tingkat dua, pemerintahan kabupaten, berasal dari daerah tingkat satu (provinsi), pajak daerah, pendanaan rutin (melalui SDO) dan transfer dana pembangunan berdasarkan Instruksi Presiden. Pemerintah pusat menopang sepenuhnya biaya pegawai daerah melalui skema SDO. Untuk itu, SDO digolongkan sebagai dana alokasi khusus dan hibah bersyarat, tanpa ada wewenang pemerintah daerah, yang diperuntukkan guna membiayai kegiatan rutin.

Untuk mendukung kegiatan pembangunan daerah, pemerintah pusat mengalokasikan dana berdasar Instruksi Presiden, yang bertujuan penting mengurangi disparitas antar daerah. Dana ini disalurkan sebagai Dana Alokasi Khusus (DAK) atau juga sebagai SDO (contohnya untuk pendidikan dasar) dan sebagai block grants (contohnya untuk pembangunan provinsi).

Pada era reformasi yang dimulai pada 1998, Indonesia memberlakukan kebijakan otonomi daerah. Kebijakan ini tertuang dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah yang dilaksanakan sepenuhnya pada tahun 2001. Kedua undang-undang tersebut

menjadi dasar kerangka baru hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota). Undang-undang melimpahkan semua kewenangan kepada pemerintah daerah kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter, peradilan, rencana pembangunan dan agama.

Peraturan-peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 diterbitkan. Menurut peraturan pemerintah ini, Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 Tentang Dana perimbangan direvisi menjadi PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang dana perimbangan. Peraturan ini mengatur pelimpahan urusan-urusan pemerintahan kepada daerah. Namun, pengaturan semacam ini dapat berjalan dengan baik hanya jika anggaran pemerintah pusat kuat. Sayangnya, ini tidak terjadi di Indonesia. Dengan hutang negara yang besar, disertai krisis ekonomi dan sosial, dukungan dana penyelenggaraan desentralisasi sangatlah terbatas.

Dengan hanya menyediakan pendanaan terbatas, pemerintah pusat berharap pemerintah daerah dapat menyesuaikan pengeluarannya. Aturan “uang mengikuti fungsi” tidak diberlakukan oleh pemerintah pusat dalam pendistribusian dana. Dari situasi anggaran,

dapat diambil kesimpulan bahwa lebih tepat kalau disebut “fungsi mengikuti uang”, terutama di tingkat daerah (kabupaten dan kota). Dengan terbatasnya pendanaan daerah dan transfer dari pusat, diperkirakan pemerintah daerah tidak akan sanggup melaksanakan semua fungsi-fungsi yang didelegasikan kepada mereka. Persoalan ini muncul bersamaan dengan kenyataan bahwa fungsi-fungsi yang dibebankan kepada pemerintah daerah tidak pernah secara jelas didefinisikan. Dengan demikian, lebih baik menganggap situasi daerah ini sebagai ‘fungsi (hanya) dilaksanakan jika (tersedia) uang’.

Desentralisasi mulai berjalan di Indonesia setelah lebih dari tiga dekade sistem terpusat. Dengan jumlah penduduk yang tinggi dan kepulauan yang tersebar luas, serta sejalan dengan aspirasi kabupaten dan provinsi, dituntut adanya sistem baru desentralisasi. Dalam kenyataannya, desentralisasi didorong oleh gerakan reformasi yang menggebu-gebu, sehingga tidak cukup waktu untuk menyusun perencanaan dan persiapan yang matang.

Desentralisasi di Indonesia berlangsung dengan cepat, yang ditandai pelimpahan wewenang ke tingkat daerah untuk semua urusan kecuali lima bidang seperti disebutkan sebelumnya—bidang-bidang yang dianggap mempunyai dampak nasional. Selanjutnya, desentralisasi mendorong pemerintah daerah

untuk lebih banyak memberi pelayanan masyarakat secara lebih baik.

Karena itu, dalam penetapan belanja Negara, Pemerintah Pusat bertanggungjawab memberikan pelayanan kepada masyarakat, menangani bidang-bidang pertahanan, keamanan, urusan internasional, kebijakan moneter, perundangan, transfer dana dan subsidi untuk pribadi dan perusahaan, koordinasi kebijakan fiskal, pemerataan daerah, pendistribusian ulang, dan melindungi pasar bersama dalam negeri; pemerintah daerah mempunyai kewenangan dan pengawasan yang dilimpahkan kepada mereka seperti diterangkan diatas. Pelayanan daerah ditugaskan kepada pemerintah daerah. Untuk urusan-urusan yang menjadi tanggung jawab bersama, peran dari tiap tingkat pemerintahan harus dijelaskan.

Dalam pendekatan belanja (pengeluaran), fungsi terlebih dahulu ditentukan sebagai tanggung jawab yang jelas dari suatu tingkat pemerintahan. Dengan demikian, fungsi-fungsi seperti pendidikan dasar, rumah sakit umum setempat, air bersih dan pengumpulan sampah akan diberikan kepada pemerintah daerah terbatasnya pendanaan daerah dan transfer dari pusat, diperkirakan pemerintah daerah tidak akan sanggup melaksanakan semua fungsi-fungsi yang didelegasikan kepada mereka. Persoalan ini muncul bersamaan dengan kenyataan bahwa fungsi-fungsi yang dibebankan kepada pemerintah daerah tidak pernah secara jelas

didefinisikan. Dengan demikian, lebih baik menganggap situasi daerah ini sebagai 'fungsi (hanya) dilaksanakan jika (tersedia) uang'.

Diundangkannya UU No 32 dan No 33 tahun 2004 dimaksudkan untuk memenuhi prinsip "uang mengikuti fungsi". Berdasarkan prinsip ini, dana perimbangan diadakan untuk memastikan setiap pemerintah daerah dapat menyediakan pelayanan dasar kepada masyarakat dengan menggunakan kemampuan keuangannya. Karena proses desentralisasi Indonesia dimaksudkan untuk menjamin keadilan, perlakuan yang adil harus diberikan kepada setiap pemerintah daerah untuk menutup celah antara kebutuhan dan kemampuan. Adalah sangat penting adanya penyediaan pelayanan dasar yang sama bagi seluruh rakyat Indonesia oleh pemerintah daerah masing-masing. Namun, mengalokasikan jumlah uang yang sama kepada setiap pemerintah daerah bukan berarti perlakuan yang adil, karena setiap pemerintah daerah mempunyai kebutuhan dan kemampuan yang berbeda. Alokasi harus dibuat sedemikian rupa sehingga tiap pemerintah daerah paling sedikit harus dapat menjembatani celah antara kebutuhan minimumnya dengan kemampuan keuangannya maksimumnya.

Dibawah UU No 33 tahun 2004, pemerintah daerah menguasai sumber-sumber penerimaan penting (pajak hotel dan restoran, royalti, hiburan, periklanan, perparkiran, penerangan jalan, dan pertambangan tertentu),

provinsi menguasai lebih banyak sumber penting (pendaftaran kendaraan bermotor, pajak pindahan dan bahan bakar dan iuran biaya penggunaan air), dan pemerintah pusat mengelola sumber paling penting dan menguntungkan (pajak penghasilan, pengalihan hak kepemilikan, dan penerimaan dana lainnya). Menurut undang-undang, daerah menerima dana desentralisasi, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Transfer keuangan pemerintahan memainkan peran penting dalam keuangan publik di negara-negara kesatuan atau federal dengan sistem desentralisasi. Dalam reformasi desentralisasi, rancangan dan implementasi transfer berpengaruh penting terhadap efisiensi dan pemerataan pelayanan dasar masyarakat.

Untuk meningkatkan pelayanan umum, wewenang pemerintah daerah cenderung meluas. Saat ini, sumber penerimaan pemerintah daerah adalah dari PAD, dana perimbangan dan pendapatan lainnya. Sejak diberlakukannya UU No 25 Tahun 1999, pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk meningkatkan pajak daerah dan retribusi daerah, meskipun dalam pelaksanaannya mereka hanya dapat menaikkan pajak daerah sampai 3,5 persen dari pajak nasional. Dana perimbangan berasal dari dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.

Perimbangan keuangan dimaksudkan untuk menjawab aspirasi daerah mendapat akses dan mengontrol penerimaan, memperkuat

kemampuan daerah untuk memobilisasi sumber-sumber penghasilan, dan mengatasi ketidakseimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Sumber penerimaan terdiri dari pajak dan 'bukan pajak' (penghasilan dari sumberdaya alam). Menurut UU No 25 tahun 1999, pembagian hasil bergantung pada sumber— yakni daerah penghasil. Sistem transfer dana perimbangan dimaksudkan untuk mengatasi ketidakseimbangan vertikal antar tingkat pemerintah (bagi hasil dan dana alokasi umum), menyamakan kemampuan fiskal pemerintah daerah, mendorong belanja daerah untuk kegiatan-kegiatan prioritas pembangunan nasional, mendorong pencapaian pelayanan dan standar minimum, dan merangsang mobilisasi pendapatan.

Dana bagi hasil dimaksudkan untuk menjawab tuntutan daerah, merangsang partisipasi daerah dalam menggerakkan penghasilan nasional dan mengatasi ketidakseimbangan fiskal vertikal. Sumber-sumber dana bagi hasil berasal dari sumberdaya alam (kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi dan pertambangan panas bumi) dan pajak-pajak (pajak kekayaan, bea perolehan pengalihan kekayaan dan pajak penghasilan).

Namun demikian, banyak daerah masih tidak puas dengan mekanisme bagi hasil dan merasa mereka tidak mendapat bagian yang adil. Sistem bagi hasil juga dimaksudkan untuk

menghilangkan ketidakseimbangan vertikal, sehingga mengurangi defisit anggaran daerah; namun, sistem bagi hasil berpotensi menciptakan ketidakseimbangan horisontal antar daerah, karena pembagiannya berdasarkan kekayaan sumberdaya alam dan faktor lain.

Bagi hasil sumberdaya alam dianggap sebagai instrumen desentralisasi fiskal yang tidak tepat karena sumberdaya alam biasanya tidak terbagi secara merata, dan ini akan menciptakan ketidakseimbangan fiskal secara horisontal antar daerah. Tentu saja, bagi hasil sumberdaya alam dapat dibenarkan sebagai alat untuk memperbaiki ketidakseimbangan fiskal vertikal. Hanya saja, umumnya, dampak negatifnya pada pemerataan alokasi penerimaan lebih besar dari pada dampak positifnya terhadap ketidakseimbangan vertikal. Dengan alasan ini, bagi hasil dari penghasilan sumberdaya alam tidak dipakai di banyak Negara.

Ketidakkocokan antara dana alokasi dengan fungsi-fungsi yang dilimpahkan ke daerah disebabkan terutama karena rumus yang terlalu sederhana, yang tidak mengakomodasi fungsi-fungsi yang rumit. Ketidakjelasan tanggung jawab fungsi-fungsi yang dilimpahkan telah cenderung mengakibatkan tumpang tindih pendanaan, yakni melalui mekanisme perimbangan keuangan (transfer fiskal antar pemerintah) atau melalui dana kementerian terkait (dana dekonsentrasi).

Kontribusi PAD kepada penghasilan daerah rendah karena sebagian besar pemerintah daerah hanya diberi sedikit saja dana transfer. Pemerintah daerah salah berasumsi bahwa pemerintah pusat akan membayar gaji pegawai negeri sipil daerah karena gaji pegawai negeri sipil daerah dihitung dalam formulasi DAU. Hal ini tentunya, memberi mereka insentif untuk meningkatkan pengeluaran untuk pegawai mengorbankan alokasi dana untuk komponen lainnya.

Devolusi wewenang diikuti dengan pelimpahan tanggung jawab untuk pengeluaran, seperti diatur dalam undang-undang desentralisasi. Meskipun mereka masih memberikan prioritas pelayanan umum, pemerintah daerah mungkin tidak sanggup untuk mengemban tanggung jawab demikian, karena dana yang mereka terima terbatas, baik berupa dana bagi hasil maupun melalui DAU. Satu-satunya mekanisme yang mungkin adalah DAK, yang mencakup prioritas-prioritas nasional. Namun, beberapa orang di pemerintah pusat berpendapat bahwa tidaklah benar untuk mencapai tujuan-tujuan nasional melalui mekanisme ini, jika dapat dicapai melalui mekanisme dekonsentrasi. Isu tentang pemberian dana melalui dana alokasi khusus atau mekanisme dekonsentrasi telah banyak dibicarakan. Peraturan Pemerintah No 55/2005 menyatakan bahwa dana dekonsentrasi seharusnya secara berangsur dipindahkan menjadi DAK; namun, terjadi beda pendapat

karena beberapa kementerian masih melihat beberapa urusan daerah sebagai urusan pusat.

Peraturan perundangan tentang desentralisasi memberikan kewenangan pengurusan semua urusan kepada daerah, kecuali kebijakan internasional, pertahanan dan keamanan, urusan peradilan dan moneter, dan agama. Namun, peraturan perundangan menyangkut kementerian masih mencakup aspek-aspek pengurusan yang tidak termasuk dalam perkecualian tersebut diatas. Kementerian masih mengendalikan pengeluaran departemen yang cukup besar (misalnya untuk aset dan pembangunan) di sektor-sektor yang didesentralisasikan seperti pendidikan dasar, kesehatan dan infrastruktur. Setidak-tidaknya 25 undang-undang yang mengatur kementerian tidak sejalan dengan undang-undang desentralisasi. UU No 33/2004, misalnya, menyebutkan bahwa dana dekonsentrasi yang merupakan bagian dari anggaran kementerian yang digunakan untuk melaksanakan urusan-urusan yang menurut perundang-undangan menjadi urusan daerah, secara bertahap dialihkan menjadi DAK, namun undang-undang yang berlaku terkait kementerian menyatakan sebaliknya.

Sampai tahun anggaran 2007, alokasi DAU yang diberlakukan untuk masing-masing daerah ditetapkan tidak lebih kecil dari tahun anggaran 2005. UU No 33 Tahun 2004 menetapkan bahwa kebijakan alokasi DAU

tersebut akan dihentikan pada tahun 2008, dengan demikian ada kemungkinan sebagian daerah akan menerima DAU lebih kecil dari tahun anggaran 2005 – atau sama sekali tidak menerima. Maksud dari peraturan tersebut adalah agar terbentuk formula alokasi yang lebih adil dan jujur.

Fluktuasi penerimaan negara akan berpengaruh pada transfer dana ke daerah; artinya, fluktuasi pendapatan nasional akan menyebabkan fluktuasi transfer dana. Hal ini mendorong baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatannya.

Ada masalah transparansi dalam alokasi transfer dana. Undang-undang desentralisasi menetapkan rumus-rumus dalam alokasi DAU dan DAK, yang sejalan dengan sistem bagi hasil. Namun, besarnya dana yang disalurkan masih banyak diprotes. Banyak yang masih percaya bahwa rumus-rumus tersebut dimanipulasi melalui lobi-lobi di lingkup pemerintah pusat dan legislatif. Lagipula, daerah juga belum menganggap alokasi DAU dan DAK sudah adil.

Perbedaan antara kepentingan nasional dan daerah menciptakan pertentangan, terutama mengenai alokasi DAK. Untuk menerima alokasi, daerah diwajibkan untuk menggunakan dana sesuai tujuan nasional; namun, beberapa daerah bersikeras bahwa tujuan daerahnya tidak sesuai dengan tujuan nasional. Perbedaan tujuan dapat mengakibatkan dana transfer tidak

digunakan. Misalnya, suatu daerah menerima alokasi DAK untuk membiayai sektor pendidikan dasar, dengan arahan bahwa dana tersebut harus digunakan untuk rehabilitasi ruang kelas, sedangkan pemerintah daerah sebenarnya perlu dana untuk membangun lebih banyak sekolah; akibatnya uang tidak dapat digunakan dan transfer dana ini menjadi tidak ada gunanya.

Alokasi DAU sedikitnya 25,5 persen dari penghasilan domestik bersih, dan jumlahnya akan meningkat sampai 26 persen pada tahun 2007. Daerah berpendapat bahwa persentasenya terlalu kecil dibandingkan dengan kebutuhan total mereka. Meskipun pemerintah daerah didorong untuk meningkatkan PAD mereka, Asosiasi Pemerintah Daerah merekomendasi agar transfer dana ke pemerintah daerah paling sedikit sebesar 40 persen untuk mendanai urusan-urusan yang dilimpahkan.

Jelaslah, desentralisasi telah membawa kesulitan dan kebingungan bagi Indonesia, di tengah-tengah keinginan untuk menciptakan otonomi daerah yang lebih besar. Apalagi implementasinya di daerah, dimana untuk Provinsi Kalimantan Barat kondisi hutannya sudah banyak mengalami kerusakan.

Akan tetapi menurut realitasnya, sudah mengalami kerusakan yang parah sebagai akibat eksploitasi hutan tak terkendali sejak tahun 1968 oleh Perusahaan HPH, Petak Rakyat, izin HPHH, dan penebangan liar

(illegal logging). Sehingga kebijakan pengelolaan sumber daya hutan, pada saat ini tidak lagi diarahkan pada kegiatan eksploitasi hutan, melainkan lebih difokuskan untuk: meningkatkan penyelenggaraan rehabilitasi hutan dan lahan dengan mendorong peran serta masyarakat; memantapkan keberadaan kawasan hutan, mengoptimalkan pengelolaan hutan dan pemanfaatan sumber daya hutan; meningkatkan dan memantapkan penyelenggaraan perlindungan dan pengamanan terhadap hutan, kawasan hutan dan hasil hutan serta penegakan hukum; dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dengan penyediaan sarana prasarana dan pengembangan sistem informasi kehutanan yang memadai sebagaimana ditentukan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.02/Menhut-II/20120.

### **Penutup**

Kebijakan dan strategi Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat untuk melaksanakan urusan otonomi bidang kehutanan tahun 2008-2013, dilakukan dengan mengedepankan asas kelestarian hutan dalam pengelolaan sumber daya hutan sebagaimana tercermin dari visi dan misinya.

Kendala yang dihadapi Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat dalam melaksanakan rencana kerja pembangunan kehutanan tahun 2009, terletak pada keterbatasan sumber daya manusia,

pelaksanaan monitoring evaluasi kegiatan reklamasi yang tidak dapat dilaksanakan karena berdasarkan PP No. 76 Tahun 2008 tanggal 16 desember 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan bahwa kegiatan reklamasi dilaksanakan pada kawasan hutan yang mengalami perubahan karena bencana alam atau karena penggunaan kawasan.

Tantangan penyelenggaraan otonomi bidang kehutanan ke depan, akan menghadapi beban keuangan yang berat, mengingat paradigma pengelolaan sumber daya hutan tidak lagi berorientasi pada aspek eksploitasi hutan, melainkan difokuskan pada upaya : meningkatkan penyelenggaraan rehabilitasi hutan dan lahan dengan mendorong peran serta masyarakat; memantapkan keberadaan kawasan hutan, mengoptimalkan pengelolaan hutan dan pemanfaatan sumber daya hutan; meningkatkan dan memantapkan penyelenggaraan perlindungan dan pengamanan terhadap hutan, kawasan hutan dan hasil hutan serta penegakan hukum; dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dengan penyediaan sarana prasarana dan pengembangan sistem informasi kehutanan yang memadai sebagaimana ditentukan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.02/Menhut-II/20120.

### **Daftar Pustaka**

Abdurachman, 1987. Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah, Jakarta : PT. Gramedia Press.

Amrah Muslimin, 1978. Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah 1903-1978, Bandung : Alumni.

Bagir Manan, 1990. Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945, Disertasi, UNPAD, Bandung.

Coralie Bryant dan Loise G. White, 1987. Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang, Jakarta : LP3ES.

Esmi Warassih, 2005. Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis, Semarang: PT. Suryandaru Utama.

Friedman, Lawrence W. 1984. American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily our daily lives, W.W. Norton & Company, New York.

Friedman, Wolfgang, 1971. The State and The Rule of Law in a Mix Economy, Steven and Son, London.

Irawan Soejito, 1984. Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, Jakarta : Bina Aksara.

Kadjatmiko, 2009. Implementasi Desentralisasi: Pelajaran dari Pengalaman di Indonesia, Pelajaran Dari Desentralisasi Kehutanan Mencari Tata Kelola yang Baik dan Berkeadilan di Asia-Pasifik, Penyunting: Carol J. Pierce Colfer, Et. Al. , Bogor : Badan Planologi Kehutanan, Departemen Kehutanan dan Center for International Forestry Research (CIFOR).

Mochtar Kusumaatmadja, 1986. Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Bandung : Binacipta.

R. Tresna, tt. Bertamasya Ke Taman Ketatanegaraan, Bandung : Dibya.

Ronny Hanitijo Soemitro, 1994. Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Cetakan Kelima, Jakarta : Ghalia Indonesia.

Satjipto Rahardjo, 1996. Ilmu Hukum, Bandung : PT Citra Aditya Bakti.

\_\_\_\_\_, 2006. Hukum Dalam Jagat Ketertiban, Jakarta : Penerbit UKI Press.

\_\_\_\_\_, 2006. Membedah Hukum Progresif, Jakarta : Penerbit Kompas.

\_\_\_\_\_, 2007. Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan hukum, Jakarta : Penerbit Buku Kompas.

Sjachran Basah, 1992. Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara, Bandung : Penerbit Alumni.

Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2001. Penelitian Hukum Normatif , Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta : Rajawali Pers.

Soetandyo Wignjosebroto, 2002. Hukum, Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya, Editor : Ihdhal Kasim et.al., Jakarta : Elsam dan Huma.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004  
tentang Pemerintahan Daerah.

Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat,  
2010.

Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004  
Tentang Perimbangan Keuangan Antara  
pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

LAKIP Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan  
Barat Tahun 2009.

Peraturan Pemerintah Nomor 64 tahun 1957  
tentang Penyerahan Sebagian Dari Urusan  
Pemerintah Pusat di Lapangan Perikanan Laut,  
Kehutanan, dan Karet Rakyat kepada Daerah-  
Daerah Swatantra Tingkat I.

Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000  
Tentang Dana perimbangan direvisi menjadi  
Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005  
tentang Dana Perimbangan.

#### **Jurnal, Artikel, Makalah, dan Dokumen tertulis Lainnya**

Iman Santoso, Perjalanan Desentralisasi  
Pengurusan Sumberdaya Hutan Indonesia,  
makalah dipersiapkan untuk International  
Seminar on "Ten Years Along:  
Decentralisation, land and Natural Resources in  
Indonesia, Atma Jaya University, Huma,  
Leiden University, and Radboud University.  
Jakarta 15-16 July 2008.

Mansaur Fakhri, Tradisi dan Pembangunan  
Suatu Tinjauan Kritis, dimuat dalam majalah  
CSIS, Tahun XXIV, No. 6, 1985, Jakarta.

Marcus lukman, Menata Ulang Daerah Otonom  
Guna Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat  
(Materi Rakertas Wantannas, Jakarta 23-25  
Maret 2010).

Rencana Strategis Departemen Kehutanan  
2004-2009.

Rencana Kerja Departemen Kehutanan 2005-  
2009.

Rencana Strategis (Penyempurnaan satuan  
Kerja Perangkat Daerah Tahun 2008-2013,



**PENERAPAN SANKSI PIDANA OLEH HAKIM TERHADAP PELAKU TINDAK  
PIDANA ILLEGAL LOGGING DILIHAT DARI UNDANG – UNDANG  
NO. 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN  
(Studi Kasus Di Kalimantan Barat)**

**Oleh:**

**Lassarus Marpaung**

**Pembimbing I :  
Prof. H. Slamet Rahardjo, SH.**

**Pembimbing II  
Hj. Sri Ismawati, SH., M.Hum**

**abstrak**

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 259 Tahun 2000 tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Wilayah Perairan Provinsi Kalimantan Barat serta pemaduserasian Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Barat (RTRWP) dapat diketahui bahwa luas Hutan di Wilayah Kalimantan Barat adalah seluas 10,750 juta hektar atau sama dengan 62 % dari luas daratannya. Salah satu upaya pemberantasan terhadap praktek illegal logging adalah dengan terbitnya Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2004 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu secara Illegal di Kawasan Hutan dan Peredarannya Diseluruh Wilayah Republik Indonesia. Dalam prakteknya bahwa pemberantasan Tindak pidana Illegal logging dan penerapan sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana illegal logging oleh aparat penegak hukum seperti Polisi, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Kehutanan, Kejaksaan dan Hakim menerapkan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 50 Jo Pasal 78 Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Putusan Hakim terhadap pelaku tindak pidana illegal logging juga sangat berpengaruh terhadap maraknya illegal logging di Wilayah Kalimantan Barat, dimana yang menjadi tersangka dalam tindak pidana illegal logging secara umum adalah sopir truk dan nahoda kapal sementara pemilik kayu, pengusaha, cukong dan pemilik modal sangat jarang tersentuh oleh hukum.

**Kata Kunci :Illegal Logging, Putusan Hakim, Undang-undang No. 41 Tahun 1999**

***Abstrac***

Based on the Decree of the Minister of Forestry. 259 of 2000 on the appointment of Forest and Waters Region of West Kalimantan Province and alloying serasian Forest Land Use Agreement (TGHK)and Spatial Planning of West Kalimantan Province (RTRWP) can be seen that the vast forests in West Kalimantan region is an area of 10.750 million hectares, or equal to 62% of its land area. One of the eradication effort against illegal logging practices is by the issuance of Presidential Instruction. 5 of 2004 on the Eradication of Illegal Logging in Forest Areas Around the Region and the circulation of the Republic of Indonesia.In practice that the eradication of illegal logging offenses and criminal sanctions against perpetrators of illegal logging by law enforcement officials such as police,Forestry Civil Servant Investigators, attorneys and judges to apply the provisions stipulated in Article 50 Jo Article 78 of Law. 41 of 1999 on Forestry.

**keyword :Illegal Logging, verdict, Of Law. 41, 1999**

## Penadhuluan

Indonesia adalah negara yang memiliki kawasan hutan yang sangat luas dan merupakan negara kedua yang memiliki kawasan hutan terbesar dunia setelah negara Brazil. Kawasan hutan tersebut terbentang luas dari Sabang sampai Merauke. Hutan Indonesia mempunyai fungsi utama sebagai paru-paru dunia karena dianggap mampu untuk mempengaruhi perubahan iklim dunia.

Berdasarkan penunjukan kawasan hutan dan perairan serta hasil pepaduserasian Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) diketahui bahwa luas kawasan hutan Indonesia adalah seluas 120,35 juta hektar. Sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 259 Tahun 2000 tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Wilayah Perairan Provinsi Kalimantan Barat serta pepaduserasian Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Barat (RTRWP) dapat diketahui bahwa luas Hutan di Wilayah Kalimantan Barat adalah seluas 10,750 juta hektar atau sama dengan 62 % dari luas daratannya dengan penunjukan status kawasan hutannya sebagai berikut :

- a. kawasan hutan lindung seluas 3.307.045 hektar
- b. kawasan hutan produksi terbatas seluas 2.445.995 hektar

- c. kawasan hutan produksi biasa seluas 2.265.900 hektar
- d. kawasan hutan produksi konversi seluas 514.275 hektar
- e. kawasan suaka margasatwa seluas 210.100 hektar
- f. kawasan cagar alam seluas 153.275 hektar dan
- g. kawasan taman nasional seluas 1.252.995 hektar (dikutip dari Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 259 Tahun 2000 tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan di Wilayah Propinsi Kalimantan Barat)

Pembangunan dibidang kehutanan dilaksanakan dengan menyangkut seluruh aspek dalam pemanfaatan dan pemantapan fungsi sumber daya alam hutan dan sumber daya alam hayati lain serta ekosistemnya, baik sebagai pelindung penyangga kehidupan dan kelestarian dari pada keragaman hayati dan plasma nuftah lainnya yang dapat di manfaatkan untuk pembangunan ekonomi Nasional.

Dalam pengelolaan sumber daya alam hutan tersebut oleh pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagai pengganti Undang-undang No. 5 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Kehutanan. Dalam kaitannya dengan Perencanaan dan Pemanfaatan Hutan dan Hasil Hutan juga telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Penegelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan sebagai mana telah di rubah dengan Peraturan Pemerintah No. 3

Tahun 2008 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan.

Dalam rangka pengelolaan dan pemanfaatan hutan di Provinsi Kalimantan Barat oleh Kementerian Kehutanan telah memberikan Izin Usaha Pemungutan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Alam (IUPHHK-HA) kepada 13 (tiga belas) perusahaan pemegang izin dengan luas keseluruhan seluas 580.335 Hektar yang masa izin berlakunya bervariasi dari mulai tahun 2004 dan akan berakhir pada tahun 2049, dengan rata-rata target produksi setiap tahun berdasarkan pengesahan Rencana Kerja Tahunan (RKT) untuk tahun 2010 adalah sebanyak 416.549 M3.<sup>128</sup>

Hutan sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan kekayaan alam yang tidak ternilai harganya dan wajib untuk dipelihara dan dijaga akan kelestariannya. Hutan sebagai kekayaan alam yang mempunyai nilai ekonomis yang tinggi dapat dipergunakan dan dimanfaatkan untuk kemakmuran masyarakat dan untuk pembangunan nasional.

Ketergantungan masyarakat atas sumber daya alam hutan baik terhadap kayu maupun non kayu relatif masih sangat tinggi, hal ini dapat diketahui dengan masih banyaknya kegiatan penebangan kayu yang

dilakukan oleh masyarakat guna memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari.

Sarjono mengatakan “Ketergantungan masyarakat lokal terhadap hutan dalam tingkatan tertentu juga harus dilihat dari keuntungan bagi hutan itu sendiri yaitu terjadinya kelestarian struktur dan fungsi yang dimilikinya” Sarjono menggaris bawahi adanya saling ketergantungan antara masyarakat dengan sumber hutan di sekitarnya.<sup>129</sup>

Hutan adalah merupakan salah satu bagian dari pada lingkungan hidup yang dalam pengelolaannya harus dimanfaatkan secara lestari. Hutan memberikan manfaat yang dibutuhkan oleh manusia guna meningkatkan kesejahteraannya sehingga dalam penggunaan dan pemanfaatan hutan tersebut perlu diatur dengan suatu kebijakan dan peraturan dibidang kehutanan.

Berdasarkan Pasal 1 butir (2) Undang-undang Nomor. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan disebutkan hutan adalah “ suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dan persekutuan alam lingkungannya , yang satu dengan yang lain tidak dapat di pisahkan.”<sup>130</sup>

Disamping Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagai payung

<sup>128</sup>Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat, Statistik Kehutanan Tahun 2010, Pontianak, 2011, hal 18

<sup>129</sup>Helmi, Dari Adat ke Peraturan Daerah, Kehutanan Multi Pihak, Bogor, 2006, hal 79

<sup>130</sup>Departemen Kehutanan, Himpunan Peraturan dan Perundang-undangan Tentang Kehutanan, Jakarta, 2007, hal 183

hukum dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Hutan, pemerintah juga telah mengeluarkan perangkat Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana dan Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan sebagaimana telah dirubah dan di perbaharui sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana dan Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan. Demikian juga halnya terhadap perlindungan Hutan pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan.

Menurut Barda Nawawi Arief pembaharuan hukum pidana tidak hanya menyangkut masalah substansinya saja, akan tetapi selalu berkaitan dengan nilai-nilai yang ada. Untuk itu dalam pandangannya beliau mengatakan

“Pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya mengandung makna suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan repormasi hukum pidana sesuai dengan nilai-nilai sosio politik, sosio filosofik dan sosio cultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia.”<sup>131</sup>

Selanjutnya Sactipto Rahardjo dalam pendapatnya mengatakan bahwa “proses penegakan hukum itu menjangkau pula sampai pada tahapan pembuatan hukum/undang-undang”. Perumusan pikiran pembuat undang-undang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan kan turut menentukan bagaimana peraturan hukum tersebut nantinya ijalankan.”<sup>132</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 78 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 terdapat 3 (tiga) jenis pidana yang terkandung didalamnya yaitu pidana penjara, pidana denda dan pidana perampasan benda yang dipergunakan untuk melakukan perbuatan pidana. Ketiga jenis pidana tersebut dapat dijatuhkan kepada terdakwa secara kumulatif.

Kebijakan hukum pidana pada hakekatnya mengandung kebijakan negara dalam mengatur dan membatasi kekuasaan baik kewenangan masyarakat pada umumnya untuk bertindak atau bertingkah laku maupun kekuasaan penegak hukum dalam menjalankan tugasnya untuk memastikan bahwa masyarakat taat dan patuh kepada aturan yang telah ditetapkan.

Dalam prakteknya bahwa pemberantasan Tindak pidana Illegal logging dan penerapan sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana illegal logging oleh aparat penegak hukum seperti Polisi, Penyidik

<sup>131</sup>Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru), Kencana, Jakarta 2010, hal 4

<sup>132</sup>Satjitp Rahardjo, Masalah Penegakan Hukum, Sinar Baru, Bandung, hal 42

Pegawai Negeri Sipil Kehutanan, Kejaksaan dan Hakim menerapkan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 50 Jo Pasal 78 Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Menurut pendapat Haryadi Kartodiharjo “Illegal Logging merupakan perbuatan penebangan kayu secara tidak sah dan melanggar peraturan perundang-undangan yaitu berupa pencurian kayu didalam kawasan hutan Negara atau hutan hak (milik) dan atau pemegang izin melakukan penebangan lebih dari jatah yang telah ditetapkan dalam perizinan.”<sup>133</sup>

Adanya berbagai kasus tindak pidana illegal logging diwilayah Kalimantan Barat dimana seseorang karena sekedar memenuhi kebutuhan ekonomi dengan menebang, mengambil, mengangkut dan membawa kayu dari hutan tanpa ijin pejabat yang berwenang atau tanpa dilengkapi dengan dokumen sah hasil hutan dikenakan tindak pidana illegal logging bila dikaitkan dengan tujuan pemidanaan menimbulkan permasalahan yang dihubungkan dengan tujuan penanggulangan kejahatan (criminal policy) sebagai upaya perlindungan masyarakat untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan masyarakat (social welfare).

Menjadikan pemikiran cukup adilkah mereka yang karena hanya sekedar memenuhi

kebutuhan ekonomi/perut diancam dengan hukuman yang sama dengan pemilik modal, korporasi yang jelas-jelas mencuri kayu dari hutan dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya.

Untuk mengantisipasi penerapan sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana illegal logging diwilayah Kalimantan Barat menjadi sangat penting untuk dilakukan suatu kebijakan yaitu bagaimana suatu perbuatan yang dianggap merupakan suatu tindak pidana illegal logging yang dilakukan oleh masyarakat tidak hanya disandarkan kepada sanksi pidana sebagaimana diatur didalam pasal 50 jo pasal 78 UU No. 41 Tahun 1999, akan tetapi perlu dikaji, dipahami dan dipertimbangkan syarat apa saja yang harus dipenuhi untuk mempersalahkan / mempertanggungjawabkan seseorang telah melakukan tindak pidana illegal logging dan sanksi/pidana apa yang sepatasnya dikenakan kepada pelaku tindak pidana tersebut.

### **Permasalahan**

1. Bagaimanakah Penerapan Sanksi Pidana Oleh Hakim Terhadap Pelaku Tindak Pidana Illegal Logging Dilihat Dari Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
2. Bagaimana Hakim Merumuskan Sanksi Pidana Terhadap Pelaku Tindak Pidana Illegal Logging.

<sup>133</sup>Haryadi Kardodihardjo, *Modus Operandi, Scientific Evidence dan Legal Evidence Dalam Kasus Illegal Logging*, Jakarta, 2003.

## **Pembahasan**

### **Penerapan Sanksi Pidana Oleh Hakim Terhadap Pelaku Tindak Pidana Illegal Logging Dilihat Dari Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.**

Penegakan hukum pidana terhadap pelaku tindak pidana Illegal Logging dilakukan oleh Aparat Penegakan hukum yaitu Hakim, Jaksa, Polisi, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Departemen Kehutanan dan Pengacara melalui peradilan pidana. Secara sosiologis, tingkat kepercayaan warga masyarakat Indonesia terhadap pranata hukum, termasuk pranata pengadilan sudah berada dalam taraf mengawatirkan. Penyebab utama semakin lunturnya kepercayaan masyarakat adalah adanya ketidak seriusan, arogansi dan perilaku hakim dalam menegakkan hukum.

Penegakan hukum memerlukan pelaksanaan proses pengadilan yang mandiri, adil dan berpihak pada rakyat banyak. Oleh karena itu, para hakim yang tidak menguasai hukum dan sistem hukum secara memadai jauh-jauh hari seharusnya sudah diganti dengan sosok petinggi hukum yang memiliki komitmen yang tinggi dalam pemberdayaan hukum. Jika hal ini tidak dilakukan, maka rasa kekecewaan masyarakat luas yang terakumulasi menyaksikan banyaknya penyimpangan dalam proses penegakan hukum, akan cenderung menimbulkan kemarahan masyarakat yang dimanipulasi dengan cara demonstrasi, tindakan anarkis yang berwujud menjadi kerusuhan sosial.

Masalah penegakan hukum merupakan suatu persoalan yang dihadapi oleh setiap masyarakat. Berfungsinya hukum sangatlah tergantung pada hubungan yang serasi antara hukum itu sendiri, hakim selaku penegak hukum, fasilitasnya dan masyarakat yang diaturnya. Kepincangan pada salah satu unsur, akan mengakibatkan bahwa seluruh sistem akan terkena pengaruh negatifnya.

Ada suatu kecenderungan yang kuat dalam masyarakat, mematuhi hukum karena rasa takut terkena sanksi negatif apabila hukum tersebut dilanggar. Salah satu efek negatif adalah bahwa hukum tersebut tidak akan dipatuhi apabila tidak ada yang mengawasi pelaksanaannya secara ketat. Di mana apabila peraturan tidak diawasi secara ketat, maka disitulah peluang untuk menerobosnya.

Masalah penegakan hukum memang merupakan suatu persoalan yang dihadapi oleh setiap masyarakat. Walaupun setiap masyarakat dengan karakteristiknya masing-masing memberikan corak permasalahan tersendiri di dalam kerangka penegakan hukumnya.

Penegakan hukum pidana merupakan pelaksanaan fungsi dan tugas dari aparat penegak hukum untuk menanggulangi kejahatan. Rumusan ini mengambil dari beberapa definisi mengenai penegakan hukum pidana, yang dirumuskan baik dalam arti sempit maupun luas. Dalam arti sempit, penegakan hukum pidana hanya dilihat dari “cara kerja” aparat penegak hukumnya saja,

sedangkan dalam arti luas meliputi kegiatan pembuatan peraturan perundang-undangan sampai dengan pelaksanaannya.

Konsep penegakan hukum seperti di atas juga diterapkan dalam pelanggaran aturan di bidang kehutanan, yaitu terhadap kasus penebangan pohon dan pendartan alat berat ke dalam hutan tanpa ijin dari pejabat yang berwenang, mengangkut, menguasai hasil hutan kayu tanpa didukung dengan dokumen sahnyanya hasil hutan yang dilakukan baik oleh pemegang izin, supir truk, nahoda kapal ataupun masyarakat lainnya.

Tian Hartono selaku Direktur PT. Rimba Kapuas Lestari sebagai salah satu perusahaan yang bergerak dibidang per kayu telah ditetapkan sebagai terdakwa melakukan tindak pidana illegal logging berupa melakukan perbuatan penebangan kayu dan membawa alat berat kedalam kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Responden serta hasil paduserasi serta penelitian terhadap berkas perkara. Terdakwa selaku Direktur PT. Rimba Kapuas Lestari (PT.RKL) pada tanggal 8 Februari 2002 telah mengajukan permohonan untuk memperoleh surat Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam (IUPHHK-HA) kepada Bupati Sintang, Padahal perusahaan tersebut secara hukum baru berdiri pada tanggal 21 Pebruari 2002 sesuai dengan akte pendirian tertanggal 21 Februari 2002. Permohonan

tersebut, oleh Bupati Sintang diteruskan kepada Kadishutbun untuk dimintakan pertimbangannya. Selanjutnya Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sintang membuat pertimbangan teknis atas permohonan permohonan pencadangan lahan IUPHHK PT.RKL sesuai dengan surat No.522/117/III/Dishutbun/2002 tanggal 14 Februari 2002.

Atas dasar pertimbangan teknis yang telah dibuat oleh Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sintang tersebut, Bupati Sintang menerbitkan Surat Keputusan Bupati Sintang No.189 tahun 2002 tanggal 14 Mei 2002 tentang IUPHHK untuk PT.RKL seluas ± 41.090 hektar di Kecamatan Sepauk Belimbing dan Ambalau Kabupaten Sintang. Dalam perjalanannyaTerdakwa tidak memenuhi kewajibannya selaku pemegang ijin pemanfaatan hutan sebagaimana yang diatur dalam:

- a. Peraturan yang berlaku yaitu PP No.34/2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengolahan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan pada Pasal 47 ayat (1) dan (4).
- b. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 16/Kpts-II/03 tentang Rencana Kerja Lima Tahun, Rencana Kerja Tahunan dan Bagan Kerja Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Alam Hutan pada Pasal 3, Pasal 9 dan pasal 17.
- c. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 628/Kpts-II/1997 tanggal 24 September 1997 tentang Pembuatan, Pemeriksaan dan Pengesahan Peta Kehutanan, sebagaimana diatur Pasal 3 ayat (3)

Tanpa melaksanakan terlebih dahulu ketentuan tersebut, terdakwa sebagai Direktur PT.RKL mengajukan surat Nomor: 98.1/RKL/XI/2003 tanggal 10 Nopember 2003 kepada Bupati Sintang Perihal Permohonan Penilaian dan Pengesahan Buku Usulan RKTUPHHK tahun 2004 dengan melampirkan peta RKT 2004 seluas  $\pm$  41.909 Ha yang dibuat sendiri dengan tidak didasarkan pada Peta Dasar Areal Kerja (karena Terdakwa tidak membuatnya). Sedangkan lokasi kegiatannya bukan dalam kawasan hutan produksi (HPK) akan tetapi masuk dalam kawasan hutan lindung (Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat).

Permohonan tersebut oleh Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sintang diteruskan kepada Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat melalui suratnya No. 522/186/Dishutbun/III/2004 tanggal 14 Juni 2004 perihal Penyampaian Permohonan UBKT/RKT PT.RKL tahun 2004. Namun sebelum diperoleh pengesahan oleh Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat, Bupati Sintang pada tanggal 07 Juli 2004 telah menerbitkan Keputusan Bupati Sintang Nomor 190 Tahun 2004 tentang Pengesahan Buku Rencana Kerja Tahunan Pengesahan Hutan Tahun 2004 atas nama PT. RKL.

Setelah terdakwa memperoleh Surat Keputusan Bupati Sintang No.190 tahun 2004 tentang pengesahan buku Rencana Kerja Tahunan pengesahan hutan tahun 2004 atas nama

PT.RKL, sekitar bulan Juli 2004 sampai Desember 2004 terdakwa melakukan penebangan dengan menggunakan penduduk/masyarakat sekitar untuk melakukan penebangan sebanyak  $\pm$  1.365 batang pohon. Selanjutnya hasil penebangan kayu tersebut dibawa ke TPK PT. RKL. Untuk membawa hasil tebangan ke TPK PT.RKL terdakwa memasukan peralatan berat kedalam Kawasan Hutan Lubuk Lintang berupa:

- a. 9 unit buldozer traktor digunakan untuk menarik kayu bulat dari blok tebangan ke TPK
- b. 3 unit wheel loader untuk mengangkut kayu log ke atas truck logging
- c. 1 unit motor grader untuk meratakan tanah dalam pembuatan jalan untuk pengangkutan kayu
- d. 1 unit logging truck untuk mengangkut kayu logs menuju logpond
- e. 1 unit dump truck untuk mengangkut tanah dalam pembuatan jalan
- f. 1 unit mobil jeep

Dalam menggunakan alat-alat berat tersebut, terdakwa hanya berdasarkan pada Rekomendasi Bupati Sintang Nomor.522/0119.A/Ekbang tanggal 22 Januari 2003. padahal perbuatan terdakwa bertentangan dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor.428/Kpts-II/2003 tentang IUPHHK pada Hutan Alam dan/atau pada Hutan Tanaman atau kegiatan IPK yang menyatakan bahwa permohonan izin pemasukan dan penggunaan peralatan, diajukan oleh pemohon kepada Direktur Jenderal c/q Direktur Bina Pengembangan Hutan Alam untuk izin pemasukan dan penggunaan peralatan yang

berkaitan dengan kegiatan IUPHHK pada hutan alam atau IPK dengan tembusan kepada Kepala Dinas Propinsi, Kepala Dinas Kabupaten/Kota; dan Kepala Balai Sertifikat Penguji Hasil Hutan.

Berdasarkan Hasil Wawancara Penulis dengan Dir Reskrim Polda Kalbar dan Kepala Dinas Kehutanan Kalbar. Ketika dilakukan pemeriksaan di lapangan oleh tim (Dirserse Polda Kalbar dan Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat) yang dibentuk oleh Kadishut Provinsi Kalimantan Barat telah ditemukan tunggul bekas tebangan sebanyak ± 1.365 batang pohon. Juga ditemukan ditempat penimbunan kayu milik PT.RKL sebanyak 40 batang kayu logs/bulat. Perbuatan terdakwa melakukan penebangan tersebut dilakukan tanpa adanya izin dari pejabat yang berwenang, karena perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa didasarkan pada izin yang tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh peraturan yang berlaku.

Pada persidangan, Jaksa Penuntut Umum (JPU) mendakwa Tian Hartono (Buntia) dengan menggunakan dakwaan yang disusun secara kumulatif subsidairitas. Dakwaan tersebut adalah:

1. Melanggar pasal 50 ayat (3) huruf e jo pasal 78 ayat (5) UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan jo pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP (Primair), kemudian melanggar pasal 50 ayat (3) huruf f jo pasal 78 ayat (5) UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan jo pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP (Subsidaire), dan melanggar pasal 50 ayat

(3) huruf h jo pasal 78 ayat (7) UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan (Lebih Subsidaire).

2. Melanggar pasal 50 ayat (3) huruf j jo pasal 78 ayat (9) UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan jo pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP (hasil wawancara dengan Jaksa pada Kejaksaan Tinggi Kalbar dan dikombinasikan dengan Dakwaan JPU dalam perkara PT. RKL).

Jaksa Penuntut Umum

berkesimpulan bahwa perbuatan terdakwa Tian Hartono (Buntia) sebagaimana yang telah didakwa dalam dakwaan kesatu dan kedua telah terbukti secara sah dan meyakinkan. Maka dalam tuntutananya Jaksa Penuntut Umum memohon supaya majelis hakim Pengadilan Negeri Pontianak memutuskan:

1. Menyatakan bahwa Terdakwa Tian Hartono (Buntia) secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana "menebang pohon di hutan tanpa ijin dari yang berwenang dan memasukan alat-alat berat kedalam hutan tanpa ijin dari yang berwenang" sebagaimana diatur dalam pasal 50 ayat (3) huruf e jo pasal 78 ayat (5) UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan jo pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP dan pasal 50 ayat (3) huruf j jo pasal 78 ayat (9) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP. dalam dakwaan kesatu primair dan kedua.
2. Menjatuhkan pidana terhadap Terdakwa Tian Hartono (Buntia) dengan pidana penjara selama 10 (sepuluh) tahun dikurangi selama Terdakwa berada dalam tahanan sementara dengan perintah agar Terdakwa ditahan dan menjatuhkan pidana denda sebesar Rp. 200.000.000.000,- (dua ratus milyar rupiah) subsidair 6 (enam) bulan kurungan.

3. Menyatakan semua barang bukti menjadi milik Negara.

Setelah menjalani semua proses persidangan akhirnya Majelis Hakim Pengadilan Negeri Pontianak yang terdiri dari U Simangunsong (Hakim Ketua) Lidya Sasando. P dan Ramses Pasaribu (Hakim Anggota) menjatuhkan Putusan terhadap Tian Hartono (Buntia) melalui Putusan No.107/PID.B/2006/PN.PTK. Putusan tersebut dibuat pada 21 Desember 2006 dan dibacakan pada tanggal 28 Desember 2006. Putusan tersebut berbunyi:

1. Menyatakan Terdakwa Tian Hartono (Buntia) tidak terbukti sah dan menyakinkan bersalah melakukan tindak pidana seperti yang didakwakan didalam dakwaan kesatu Primair, subsidair dan lebih subsidair;
2. Membebaskan Terdakwa oleh karena itu dari dakwaan tersebut di atas;
3. Menyatakan Terdakwa Tian Hartono (Buntia) telah terbukti secara sah dan menyakinkan bersalah melakukan tindak pidana "Membawa alat-alat berat yang patut diketahui digunakan untuk mengangkut hasil hutan di dalam kawasan hutan tanpa ijin pejabat yang berwenang";
4. Menjatuhkan pidana oleh karena itu terhadap Terdakwa dengan pidana penjara selama 2 (dua) tahun dan denda sebesar Rp.1.000.000.000 (satu milyar rupiah) Subsidair 4 (empat) bulan kurungan;
5. Menyatakan masa penahanan yang telah dijalani oleh Terdakwa dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan;
6. Memerintahkan barang bukti berupa fotocopy surat dan surat-surat asli dikembalikan kepada Terdakwa dan yang berhak, dan barang bukti berupa alat berat menjadi milik Negara;

7. Membebaskan biaya perkara kepada Terdakwa sebesar Rp. 10.000,- (sepuluh ribu rupiah);

Dari uraian di atas memang telah tergambar bahwa aparat penegak hukum telah melaksanakan tugas dan fungsinya dalam menyelesaikan perkara tindak pidana illegal logging, yaitu terkait dengan penebangan pohon di hutan tanpa ijin dari pejabat yang berwenang. Aparat kepolisian telah melaksanakan tugasnya dengan melakukan penyelidikan dan penyidikan, jaksa sudah membuat dakwaan (berlapis) dan tuntutan (ancaman hukum yang berat), dan hakim juga telah melaksanakan tugasnya untuk mengadili perkara ini dengan membuktikan dakwaan JPU serta menjatuhkan putusan kepada terdakwa berdasarkan dakwaan yang telah terbukti di persidangan.

Penerapan sanksi pidana oleh hakim terhadap pelaku tindak pidana illegal logging dengan perbuatan melakukan penebangan pohon di hutan tanpa ijin dari pejabat yang berwenang sebagaimana diatur dalam undang-undang kehutanan (UU No. 41 tahun 1999) yang dilakukan oleh PT. RKL Sintang, semata-mata didasarkan pada dakwaan JPU, namun tidak didasarkan pada data dan fakta yang terungkap di persidangan.

Ancaman hukuman pidana bagi pelaku penebangan pohon di hutan tanpa ijin dari pejabat yang berwenang tidak dapat diterapkan terhadap terdakwa karena perbuatan terdakwa tidak terbukti di persidangan telah melakukan

penebangan pohon dalam kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang.

### **Hakim Merumuskan Sanksi Pidana Terhadap Pelaku Tindak Pidana Illegal Logging**

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang berlaku pada saat ini tidak mengatur bagaimana seharusnya hakim Merumuskan Saksi Pidana yang akan dijatuhkan terhadap pelaku tindak pidana. Pedoman pemberian/penjatuhan pidana sangatlah penting karena akan mempengaruhi terhadap putusan yang akan dilakukan oleh hakim dimana hakim sebagai benteng terakhir dalam perkara pidana sangatlah dituntut akan propesionalismenya sehingga putusan yang akan dijatuhkan tidak melukai rasa keadilan masyarakat.

Hakim sebelum menjatuhkan putusan dalam suatu perkara pidana harus terlebih dahulu memperhatikan dan memikirkan hal-hal tentang :

- a. Peristiwanya, yaitu apakah terdakwa adalah benar-benar telah melakukan suatu perbuatan yang didakwakan kepadanya atau tidak.
- b. Hukumnya, yaitu apakah yang dilakukan dan diperbuat oleh terdakwa adalah benar-benar merupakan suatu tindak pidana sebagaimana yang didakwakan kepadanya.
- c. Pidananya, yaitu apakah perbuatan terdakwa tersebut patut dan wajar untuk dijatuhi pidana.

Hukum tidak hanya untuk diketahui saja , akan tetapi wajib untuk dilaksanakan dan ditegakkan, akan tetapi yang menjadi

pertanyaan adalah siapakah yang wajib untuk melaksanakan dan menegakkan hukum tersebut, dalam hal ini sudah barang tentu tidak hanya hakim yang harus melaksanakan dan menegakkan hukum tersebut atau sebaliknya hanya masyarakat saja yang harus melaksanakan dan menegakkan hukum tersebut akan tetapi dituntut adanya sinergitas penegakan hukum diantara masyarakat dengan hakim sehingga dengan demikian apabila hakim dan masyarakat dapat secara bersama-sama dalam melaksanakan dan penegakkan hukum maka hukum tersebut akan dapat berdiri tegak dan hakim akan mempunyai wibawa ditengah-tengah masyarakat yang haus akan keadilan.

Untuk menjamin agar ketentuan hukum dapat ditegakkan maka diperlukan alat negara yang disertai tugas dan tanggungjawab untuk menegakkan hukum, dimana dengan adanya wewenang yang dimiliki oleh hakim dalam keadaan dan waktu tertentu dapat memaksa agar ketantuan hukum dapat ditaati dan dilaksanakan. Hakim sebagai alat negara yang disertai tugas dan wewenang untuk menegakkan hukum haruslah bekerja dengan penuh dedikasi, menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan dan hak asasi manusia dan dalam pelaksanaannya memang akan timbul persolan dalam penegakan hukum tersebut.

Dari bebarapa perkara tindak pidana illegal logging yang terjadi diwilayah Kalimantan Barat baik yang dilakukan oleh

Badan Hukum/korporasi maupun yang dilakukan oleh orang perorang maka dapat diketahubagaimanakah hakim merumuskan perbuatan pidana yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana illegal logging ?

### **1. Kasus Illegal Logging di Kabupaten Sintang.**

Dalam perkara ini proses penyelidikan dan peyidikan dilakukan oleh Kepolisian Daerah Kalimantan Barat (Polda Kalbar) dimana Polisi telah melakukan penyelidikan dan penyidikan guna memperoleh data dan fakta yang berkenaan dengan tindak pidana illegal logging.

Namun sangat disayangkan penyidik tidak melakukan penyidikan secara maksimal dimana menurut hemat kami penyidik tidak melakukan kualifikasi penebangan pohon dan memasukkan alat berat kedalam hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang, seharusnya penyidik harus mengungkapkan dan menyatakan bahwa perbuatan yang dilakukan terdakwa menebang pohon dan memasukkan alat-alat berat kedalam kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang adalah berada diluar konsesi yang telah diizinkan sehingga dengan demikian perkara tersebut menjadi jelas tidak kabur yang mengakibatkan lolos dari jeratan hukum. (Pengangalam Penulis sebagai staf Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat yang disertai tugas untuk mengikuti

proses penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik Polri).

Jaksa penuntut umum telah melakukan pemeriksaan dan penelitian terhadap berkas perkara dari penyidik Polri , dan juag telah membuat dan menyusun surat dakwaaan dakwaan berlapis yaitu dakwaan primair, subsidair dan lebih subsidair dengan melakukan penuntutan dengan ancaman hukuman pidana paling berat yaitu pidana penjara selama 10 Tahun dan denda sebesar Rp. 2.000.000.000. (dua milyar rupiah).

Jaksa Penuntut Umum dalam membuat dan menyusun dakwaan semata-mata hanya didasarkan kepada berkas perkara hasil penyelidikan dan penyidikan dari Kepolisian Daerah Kalimantan Barat, sehingga dakwaan tersebut sangatlah lemah dan memberi peluang kepada terdakwa untuk lolos dari jeratan hukum.

Menurut pendapat penulis seharusnya Jaksa Penuntut Umum sebelum menyatakan berkas perkara tersebut telah lengkap/P21 seharusnya Jaksa Penuntut Umum meminta kepada Penyidik untuk melengkapi berkas perkara tersebut dengan memberi petunjuk agar penyidik dapat melengkapi alat bukti berupa peta lokasi areal konsesi yang diberikan oleh Bupati Sintang kepada terdakwa, peta hasil penataan batas terhadap kawasan hutan yang telah dilakukan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat yang menjadi pokok perkara dalam tindak pidana yang dilakukan oleh

Terdakwa. (Pengangalam Penulis sebagai staf Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat yang disertai tugas untuk mengikuti proses penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik Polri)

Selanjutnya berdasarkan wawancara penulis dengan Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat menyatakan bahwa Dinas Kehutanan telah meminta kepada Jaksa Penuntut Umum agar sebelum berkas perkara tersebut dinyatakan Lengkap/P21 pada saat gelar perkara telah menyampaikan alat bukti dan informasi bahwa perbuatan terdakwa melakukan penebangan pohon didalam kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang dan memasukkan alat bukti kedalam kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang adalah berada diluar izin konsesi yang telah diberikan oleh Bupati Sintang. Perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa berada didalam kawasan hutan sesuai dengan hasil pengukuran dan penataan batas yang telah dilakukan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat.

Dalam mengambil suatu keputusan seharusnya hakim sebagai benteng terakhir dalam penegakan dan penjatuhan hukuman terhadap terdakwa haruslah bertindak secara adil dan bijaksana sehingga putusan yang dijatuhkan tersebut tidak sampai melukai rasa keadilan masyarakat.

Dalam perkara melakukan penebangan pohon dan membawa alat-alat berat kedalam hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang,

hakim merumuskan bahwa perbuatan terdakwa melakukan penebangan pohon tanpa izin dari pejabat yang berwenang tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana dengan pertimbangan bahwa senyatanya terdakwa telah mempunyai izin dari pejabat yang berwenang yaitu sesuai dengan Surat Keputusan Bupati Sintang. Nomor. 189 Tahun 2002 tanggal 14 Mei 2002 tentang Izin Usaha Pemungutan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Alam (IUPHHK-HA) seluas  $\pm$  41.909 Hektar.

Selanjutnya hakim merumuskan bahwa perbuatan terdakwa memasukkan alat-alat berat kedalam kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana membawa dan memasukkan alat-alat berat kedalam kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang dengan pertimbangan bahwa senyatanya bahwa terdakwa tidak mempunyai izin untuk memasukkan alat-alat berat kedalam kawasan hutan dari pejabat yang berwenang.

Menurut penulis bahwa majelis dalam merumuskan perbuatan pidana yang telah dilakukan oleh terdakwa didasarkan kepada hal-hal yang telah dibuat dan dituangkan oleh Jaksa Penuntut Umum dalam dakwaannya dan berdasarkan bukti-bukti yang diperoleh selama dalam persidangan seharusnya majelis hakim sebagai benteng terakhir dalam penegakan hukum dapat mempertimbangkan untuk melakukan sidang lapangan mengenai kebenaran letak dan batas areal izin konsesi

yang dimiliki oleh terdakwa dengan batas kawasan hutan yang telah dilakukan penataan batasnya oleh Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat dimana dengan adanya sidang lapangan maka majelis hakim diharapkan akan mempunyai kelengkapan data dan informasi sebelum menjatuhkan putusan dalam perkara tersebut

Menurut penulis bahwa putusan hakim yang menyatakan bahwa terdakwa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan telah bersalah melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang adalah sangat tidak adil dan telah melukai rasa keadilan masyarakat. Selanjutnya menurut pendapat penulis bahwa hakim telah bersikap ambipalen dimana disisi lain hakim berpendapat bahwa terdakwa telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana memasukkan alat-alat berat kedalam hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang. Dari kedua amat putusan tersebut jelas terlihat ketidak konsistgenan daripada hakim merumuskan tindak pidana yang telah dilakukan oleh terdakwa dalam perkara memotong pohon dalam kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang dan memasukkan alat-alat berat kedalam kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang.

Menurut pendapat Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat bahwa apabila hakim berargumentasi bahwa terdakwa telah mempunyai izin atas areal kawasan hutan

dari Bupati Kabupaten Sintang maka demikian juga seharusnya dengan alat-alat berat yang dimasukkan terdakwa kedalam kawasan hutan karena senyatanya terdakwa juga telah mempunyai izin pendaratan alat-lat berat kedalam kawasan hutan dari Bupati Kabupaten Sintang sehingga Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat beranggapan bahwa Hakim tidak mempunyai pemahaman dan kemampuan yang memadai terhadap aturan dan peraturan dibidang kehutanan sehingga hakim hanya berpegang terhadap apa yang telah didakwakan oleh jaksa penuntut umum dalam dakwaaanya.

## **2. Kasus Illegal Logging Di Kabupaten Kubu Raya**

Proses penyelidikan dan penyidikan perkara tindak pidana illegal logging yang dilakukan oleh SY. Yudha Bin SY. Ismail Al-Idrus selaku Nahoda kapan KM. Aneka dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Kehutanan pada Balai Konservasi Dsumber Daya Alam kalimantan Barat.

Terdakwa di jadikan tersangka oleh PPNS Kehutanan karena terbukti m,engangkut, menguasai atau memiliki hasiul hutan tanpa dilengkapi dengan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan sebagaimana diatur dalam pasal 50 ayat (3) huruf h jo pasl 78 ayat (t) UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Dalam Keterangannya terdakwa mengakui bahwa dia bukanlah sebagai pemilik kayu akan tetapi iahanya sekedar mengangkut kayu ketenpat

tujuan dengan menerima upah sebesar Rp. 150.000/sekali jalan.

Jaksa penuntut umum dalam tuntutan nya menuntut terdakwa dengan pasal 50 ayat (3) huruf h jo pasal 78 ayat (7) dengan tuntutan penjara selama 5 (lima) tahun dan denda sebesar Rp. 100.000.000.- (seratus juta rupiah) subsidair 6 (enam) bulan kurungan dan menyatakan agar barang bukti berupa 1 (satu) unit kapal dan kayu olahan jenis campuran sebanyak 1.920 keping kayu dengan jumlah volume 11,1586 m3 semuanya dirampas untuk Negara

Putusan Pengadilan menyatakan bahwa terdakwa bersalah secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana mengangkut, menguasai atau memiliki hasil hutan tanpa dilengkapi dengan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan , sehingga kepadanya dijatuhi pidana penjara selama 1 (satu) tahun dan denda sebesar Rp.10.000.000.- susideir 1 (satu) bulan kurungan serta merampas untuk Negara barang bukti berupa berupa 1 (satu) unit kapal dan kayu olahan jenis campuran sebanyak 1.920 keping kayu dengan jumlah volume 11,1586 m3.

Dalam perkara ini pertimbangan majelis hakim dalam menjatuhkan sanksi pidana terhadap terdakwa adalah :

- a. bahwa perbuatan terdakwa telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana mengangkut, menguasai atau memiliki hasil hutan tanpa

dilengkapi dengan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan.

- b. perbuatan terdakwa telah bertentangan dengan upaya pemerintah dalam pemberantasan illegal logging.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan terdakwa bahwa yang bersangkutan mengangkut kayu tersebut adalah dengan menerima upah sebesar Rp. 150.000 per rit, putusan pengadilan yang dijatuhkan oleh majelis hakim kepadanya adalah tidak adil karena pemilik kayu tidak dipenjara seperti apa yang dia alami, ia merasa telah menjadi korban dari aparat penegak hukum.

Hakim menyatakan bahwa ia telah menjalankan perintah undang-undang sesuai dengan baik dan benar, masalah pemilik kayu yang tidak turut dijadikan sebagai tersangka hal tersebut adalah bukan kewenangan majelis hakim, karena hakim dalam memutuskan suatu perkara tidak hanya berdasarkan surat dakwaan jaksa penuntut umum akan tetapi juga berdasarkan bukti-bukti yang terungkap selama dalam persidangan.

### **3. Kasus Illegal Logging Di Kabupaten Pontianak**

Penyidik Pegawai Negeri Sipil Kehutanan Balai Konservasi Sumber Daya Alam Kalimantan Barat melakukan patroli dan operasi pengamanan hutan di sepanjang perairan Sungai Bun-bun Kabupaten Pontianak wilayah hukum Pengadilan Negeri Pontianak. Oleh penyidik tersangka telah terbukti

melakukan tindak pidana mengangkut, menguasai atau memiliki hasil hutan tanpa dilengkapi dengan Surat Keterangan Hasil Hutan sebagaimana diatur dalam pasal 50 ayat (3) huruf h jo pasal 78 ayat (7) UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

Dalam tuntutananya Jaksa Penuntut Umum menuntut terdakwa selama 3 (tiga) tahun pidana penjara dan pidana denda sebesar Rp.15.000.000.- (lima belas juta rupiah) subsidair 5 (lima) bulan kurungan, menyatakan barang bukti berupa 1 (satu) unit kapal KM. Makmur Indah II, uang sebesar Rp.50.292.000.- (lima puluh juta dua ratus sembilan puluh dua ribu rupiah) yang merupakan uang hasil lelang barang bukti kayu olahan jenis Bengkirai, Keruing dan Kapur sebanyak 671 (enam ratus tujuh puluh satu) batang/keping dengan volume 61.9720 m<sup>3</sup> seluruhnya dirampas untuk negara serta membebankan biaya perkara kepada Terdakwa sebesar Rp.1.000.- (seribu rupiah)

Majelis hakim menjatuhkan putusan kepada terdakwa dengan amar putusan :

1. Menyatakan terdakwa Harun Bin Iman terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana didakwakan kepadanya dalam dakwaan tunggal yaitu “ dengan sengaja mengangkut hasil hutan yang tidak dilengkapi bersama-sama dengan Surat Keterangan Sahnya hasil Hutan”
2. Menjatuhkan pidana terhadap terdakwa tersebut oleh karena itu dengan pidana penjara selama 2 (dua) tahun dan 9 (sembilan) bulan dan menjatuhkan pidana denda sebesar Rp.15.000.000.- (lima belas

- juta rupiah) dengan ketentuan bila denda tidak dibayar diganti dengan hukuman kurungan selama 5 (lima) bulan;
3. Menetapkan masa penahanan terdakwa dikurangkan seluruhnyandari pidana yang dijatuhkan;
4. Menetapkan terdakwa tetap berada dalam tahanan;
5. Menetapkan barang bukti berupa :
  - a. 1 (satu) unit Kapal Motor KM. Makmur Indah
  - b. Uang sebesar Rp.50.292.000.- (lima puluh juta duaratus sembilan puluh dua ribu rupiah) yang merupakan uang hasil lelang barang bukti kayu olahan jenis Bengkirai, Keruing dan Kapur sebanyak 671 batang/keping dengan volume 61,9720 m<sup>3</sup> seluruhnya dirampas untuk Negara;
  - c. Membebankan biaya perkara sebesar Rp.1.000.- (seribu rupiah) kepada terdakwa;

Terdakwa telah memberikan keterangan dan penjelasan baik pada saat diperiksa oleh PPNS Kehutanan maupun pada saat persidangan bahwa terdakwa adalah benar sebagai pemilik kapal KM. Makmur Indah II yang mengangkut kayu dengan tujuan yang telah ditentukan oleh pemilik kayu dengan mendapat upah, akan tetapi dalam kenyataanya terdakwa dijadikan sebagai terdakwa tunggal dalam perkara tersebut sementara pemilik kayu tidak tersentuh oleh hukum, terdakwa merasa telah menjadi korban dari perbuatan dan permainan aparat penegak hukum. Terdakwa mengakui sebagai masyarakat kecil yang mencari napkah dengan menggunakan kapal dan mendapat upah atas jerih payahnya untuk mengangkut kayu akan tetapi kenyataanya terdakwa telah menjadi

korban dalam perkara tindak pidana tersebut dan tidak pernah membayangkan bahwa terdakwa akan mejalani pernjara akibat dari perbuatannya mengangkut kayu dengan menerima upah tersebut. (rangkuman wawancara penulis dengan mantan terdakwa)

Hakim sebelum membuat putusan terhadap terdakwa telah mempertimbangkan unsur-unsur dalam tindak pidana tersebut serta didasarkan kepada bukti-bukti yang diperoleh selama persidangan, dan senyatanya bahwa terdakwa telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana mengangkut, menguasai atau memiliki hasil hutan tanpa dilengkapi dengan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan.

Dalam perkara ini pertimbangan hakim dalam menjatuhkan sanksi pidana terhadap terdakwa adalah :

- a. bahwa perbuatan terdakwa telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana mengangkut, menguasai atau memiliki hasil hutan tanpa dilengkapi dengan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan.
- b. perbuatan terdakwa telah bertentangan dengan upaya pemerintah dalam pemberantasan illegal logging.

Menurut pendapat penulis bahwa hakim disatu sisi seakan-akan telah melakukan apa yang diatur didalam undang-undang akan tetapi di sisi lain hakim seharusnya dituntut untuk dapat mempertimbangkan perbuatan apa yang telah dilakukan oleh terdakwa, apa yang harus dipertanggungjawabkan oleh terdakwa dan seberapa besar akibat perbuatan yang telah

dilakukan oleh terdakwa untuk dijatuhi pidana sehingga rasa keadilan tersebut dapat berpihak kepada masyarakat yang lemah.

Dalam perkara sebagaimana tersebut diatas dapat diketahui bahwa dalam perkara tindak pidana menebang kayu dan memasukkan alat berat kedalam hutan yang dilakukan oleh korporasi/pengusaha terdakwa tidak tersentuh oleh hukum sementara dalam perkara terdakwa supir truk dan nahoda kapal yang mengangkut kayu dengan menerima upah dari pemilik kayu dijatuhi hukuman, pemilik kayu tidak diajukan ke persidangan sehingga timbul kesan dimasyarakat bahwa hukum tersebut hanya mempunyai kekuatan terhadap masyarakat kecil dan lemah sementara terhadap penguasa dan mempunyai kekuasaan hukum tersebut tidak mempunyai kekuatan apa-apa.

### **Penutup**

Hakim Pengadilan Negeri Pontianak membebaskan Direktur PT. Kapuas Rimba Lestari selaku Penanggung jawab perusahaan dari tuntutan hukum telah melakukan penebangan pohon dalam hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang, karena menurut majelis hakim bahwa terdakwa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan tindak pidana illegal logging menebang pohon dalam kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang sebagaimana yang didakwakan oleh Jakasa Penuntut Umum

dalam dakwaannya. Majelis Hakim menjatuhkan Sanksi Pidana Kepada Direktur PT. Kapuas Rimba Lestari selaku Penanggung Jawab Perusahaan dengan Pidana Penjara selama 1 (satu) tahun karena telah terbukti secara sah dan meyakinkan telah membawa alat-alat berat kedalam hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang sebagaimana yang didakwakan oleh Jaksa Penuntut Umum dalam dakwaannya.

Hakim Pengadilan Negeri Pontianak dalam perkara tindak pidana illegal logging di Kabupaten Kubu Raya dan Kabupaten Pontianak menjatuhkan sanksi pidana terhadap Supir truk dan Nahoda kapal dengan pidana penjara selama 1 (satu) tahun dengan pertimbangan bahwa terdakwa telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana mengangkut, menguasai, atau memiliki hasil hutan tanpa didukung dengan dokumen sah hasil hutan sebagaimana didakwakan oleh Jaksa Penuntut Umum dalam dakwaannya.

Majelis Hakim Pengadilan Negeri Pontianak merampas Truk dan Kapal yang dipergunakan oleh terdakwa untuk mengangkut kayu dalam perkara Tindak Pidana Illegal logging untuk Negara tanpa mempertimbangkan bahwa sopir truk dan nahoda kapal tersebut adalah sebagai pengangkut sementara truk dan kapal tersebut adalah milik pihak lain sementara pemilik kayu dinyatakan tidak terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan tindak pidana

mengangkut, menguasai, atau memiliki hasil hutan tanpa didukung dengan dokumen sah hasil hutan sebagaimana didakwakan oleh Jaksa Penuntut Umum dalam Dakwaannya.

Hakim dalam pertimbangannya dalam menerapkan sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana illegal logging ada kecenderungan hanya berpedoman dan berdasarkan kepada apa yang telah didakwakan oleh jaksa penuntut umum dalam dakwaannya, tanpa mengupayakan untuk menggali lebih jauh tentang tindak pidana yang dilakukan oleh terdakwa serta tidak berupaya untuk melakukan peninjauan lapangan (sidang lapangan) untuk memperoleh data dan informasi yang lebih akurat, Hakim juga tidak mempertimbangkan faktor sosial ekonomi dan adat istiadat./keriban lokal yang hidup, tumbuh dan berkembang dimasyarakat hukum adat terhadap para pelaku tindak pidana illegal logging termasuk dalam hal perampasan alat-alat angkut yang dipergunakan oleh terdakwa dalam melakukan tindak pidana dimana barang bukti berupa alat angkut tersebut adalah milik pihak ketiga yang tidak ada kaitannya dengan peristiwa tindak pidana tersebut.

Majelis Hakim , berserta aparat penegak hukum lainnya seperti Polisi, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Kehutanan dan Kejaksaan belum melakukan upaya penegakan hukum secara maksimal ksusunya dalam melakukan proses penyelidikan dan penyidikan untuk mengungkap secara terang benderang atas

perkara tindak pidana illegal logging di Kalimantan Barat sehingga sering kali yang menjadi korban dari tindak pidana illegal logging tersebut hanya supir truk dan nahoda kapal sementara pengusaha, pemilik kayu, pemilik modal/aktor intelektual tidak tersentuh oleh hukum.

### **Daftar Pustaka**

- Abidin, AZ, Bunga Rampai Hukum Pidana, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983
- Arief, Barda Nawawi. Bunga Rampai, Kebijakan Hukum Pidana, Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru, PT. Citra Aditya Bhakti Bandung, 2010
- , Kapita Selekta Hukum Pidana, PT. Citra Aditya Bhakti Bandung, 2003.
- , Perbandingan Hukum Pidana, PT. Raja Grafindo Persada Jakarta, 2002.
- , Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Balai Penerbitan Undip, Semarang, 1996.
- A. Hamid. S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1992
- Bernard Arief Sidharta, Repeleksi Tentang Struktur Hukum, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Bernard L., Yoan N Sianjuntak, Markus Y Hage. Teori Hukum. Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi, Genta Publishing, Yogyakarta. 2010
- Hamdan, M, Politik Hukum Pidana, PT. Raja Grafindo Persada Jakarta, 1997.
- Hamzah, Andi, Asasa-asas Hukum Pidana, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1994
- , Perkembangan Hukum Pidana Khusus, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
- Harahap, M. Yahya, Beberapa Tinjauan Mengenai Peradilan dan Penyelesaian Sengketa, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2007.
- Helmi, 2006, Dari Adat ke Peraturan Daerah, Termuat dalam buku, Kehutanan Multipihak, Langkah Menuju Perubahan, Perpustakaan Nasional Indonesia.
- Hardjosoemitro, Kurnadi, Hukum Tata Lingkungan, Gajah Mada University Press, 2002.
- Idris Sarong Al Mar, Pengukuhan Hutan Dan Aspek – Aspek Hukum, Departemen Kehutanan Jakarta, 1993.
- JE. Sahetapi, Hukum Pidana, Liberty, Yogyakarta, 1995
- Koeswadji, Hukum Pidana Lingkungan Hidup, PT. Citra Aditya Bandung, 1993.
- Marjono Reksodiputro, Unsusr-unsur Perbuatan yang Dapat Dihukum, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.
- Marpaung, Leden, Asas, Teori, Praktek Hukum Pidana, Sinar Grafika, Jakarta, 2005.
- , Proses Penanganan Perkara Pidana Bagian Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- , Tindak Pidana Lingklungan Hidup, Sinar Grafika, Jakarta, 1997
- , Unsur-Unsur Perbuatan Yang Dapat Dihukum, (Delik)., Sinbar Grafika, Jakarta. 1991
- Mertokusumo, Sudikno, Mengenal Hukum, Liberty, Yogyakarta, 1996.

- Moeljatno, Asas-asas Hukum Pidana, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Mochtar Kusumaadmadja, Pembinaan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Nasional, Bina Cipta, Bandung, 1986.
- Muladi, Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana, Cetakan Pertama, Universitas Diponegoro, Semarang, 1995.
- Muladi dan Barda, Teori-teori dan Kebijakan Pidana, Alumni, Bandung, 1984
- Poernomo, Bambang, Kapita Selektta Hukum Pidana, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Pujianto, ST. Harun, Politik Hukum Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1995.
- Prodjohamidjojo, Memahami Dasar-Dasar Hukum Pidana, Pradnya Paramita, Jakarta, 1997.
- Raharjo, Satjipto, Hukum dan Masyarakat, Alumni, Bandung, 1986.
- , Masalah Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis), Sinar Baru, Bandung.
- Rangkuti, Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional, Airlangga University, Surabaya, 2000.
- Ronny Hanitijo Soemitro, Penelitian Hukum dan Jumetri, Ghalia Indonesia, 1988
- Salim, HS, Dasar-dasar Hukum Kehutanan, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Setia, Alam Zein, Aspek Pembinaan Kawasan Hutan dan Statifikasi Hutan Rakyat, Cetakan Pertama, Rineka Cipta, Jakarta, 1998.
- Silalahi, Hukum Lingkungan Dalam Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia, Alumni, Bandung. 2001
- Soebagyo, Soerjono, Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum, Rajawali, Jakarta, 1982.
- Soedarto, Kapita Selektta Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1986.
- , Hukum dan Hukum Pidana I, Alumni, Bandung, 1986
- Sukardi, Illegal Logging Dalam Perspektif Politik Hukum Pidana, Universitas Admajaya Yogyakarta, 2005.
- PERATURAN PERUNDANG –  
UNDANGAN**
- Undang-undang No. 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi sumber Daya Alam dan Ekosistemnya.
- Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
- Undang-undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2004 Tentang Perlindungan Hutan
- Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2008 Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana dan Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan
- Instruksi Presiden No. 4 Tahun 2005 Tentang Pemberantasan Penebangan Kayu Secara Illegal Di Kawasan Hutan dan Peredarannya di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.
- Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 259 Tahun 2000 tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan di Wilayah Propinsi Kalimantan Barat.



**PELAKSANAAN TUGAS GUBERNUR SELAKU WAKIL PEMERINTAH PUSAT  
DALAM MELAKUKAN KOORDINASI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN  
ANTARA PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DENGAN PEMERINTAH  
KABUPATEN/KOTA**

**Oleh:**

**Mohammad Bagus**

**Pembimbing I :  
Dr. Marcus Lukman, SH., MH**

**Pembimbing II  
Priyo Saptomo, SH., M.Hum**

**abstrak**

Pelaksanaan tugas Gubernur dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota, masih belum efektif. Faktor penyebabnya karena pada tataran operasionalisasinya ternyata tidak ditopang oleh peraturan pelaksanaan yang tegas dan jelas. Selain itu juga menimbulkan biaya tinggi untuk memperkuat pelaksanaan tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota. Reposisi Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Menurut RUU Pemerintahan Daerah diperkuat dan diperluas tugas dan kewenangannya sebagaimana dinormatiskan dalam Pasal 70, intinya melakukan.

**Kata Kunci : Penyelenggaraan Pemerintahan, Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat**

**Abstract**

Execution of Governor duty in coordinated the management of government between local government province with local government sub province, still have not effective. Its cause because at its operationalisation level is simply is not sustained by regulation of assertive execution and explains. Besides also generates expense of height to strengthen execution of Governor duty as Central Government proxy in executing coordination the management of government between local government province with local local government sub province. 2. Reposition of Position of Governor As Central Government Proxy According To Bill of Local Government strenghtened and extended itsn the duty and authority as arranged in Section 70, its core doing

**Keyword : Governance, Deputy Governor of the Central Government**

## Pendahuluan

Salah satu tugas penting Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat menurut Pasal 3 ayat (1) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi, adalah melakukan **“koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan”**. Sebab, dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah memang memiliki peran yang sangat kuat untuk menjaga kepentingan nasional. Selain itu, Pemerintah juga memiliki kewenangan untuk menjamin bahwa kebijakan nasional dapat dilaksanakan secara efektif di seluruh wilayah Indonesia. Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan daerah harus mengikuti norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditentukan oleh Pemerintah. Penyerahan urusan pemerintahan yang sebagian besar di berikan kepada pemerintah kabupaten/kota menuntut Pemerintah untuk memastikan bahwa kabupaten/kota dalam mengatur dan mengurus urusan tersebut harus sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan posisi gubernur selaku kepala daerah provinsi

sekaligus berkedudukan sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi.

Dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah, selain melakukan tugas koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota, gubernur juga memiliki tugas dan wewenang melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; serta koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota. Di samping itu, gubernur juga mempunyai tugas menjaga kehidupan berbangsa, bernegara dalam rangka memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; menjaga dan mengamalkan ideologi Pancasila dan kehidupan demokrasi; memelihara stabilitas politik; dan menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Penguatan fungsi gubernur sebagai kepala daerah sekaligus sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi juga dimaksudkan untuk memperkuat hubungan antartingkatan pemerintahan. Dalam pelaksanaan peran gubernur sebagai wakil Pemerintah, maka hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota bersifat bertingkat, dimana gubernur dapat melakukan peran pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebaliknya bupati/walikota dapat melaporkan permasalahan yang terjadi dalam

penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk dalam hubungan antarkabupaten/kota. Di samping itu penguatan peran gubernur sebagai kepala daerah akan dapat memperkuat orientasi pengembangan wilayah dan memperkecil dampak kebijakan desentralisasi terhadap fragmentasi spasial, sosial, dan ekonomi di daerah.

Sungguhpun demikian, menurut praktiknya sebelum diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi, peran Gubernur dalam mengkoordinasikan secara **harmonis penyelenggaraan urusan Pemerintah** di daerah provinsi dan kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud Pasal 38 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ternyata tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini antara lain disebabkan:

- a. Kementerian dan lembaga non kementerian belum tegas dan jelas melimpahkan beberapa kewenangan kepada gubernur untuk fasilitasi, kordinasi, pembinaan dan pengawasan pengelolaan urusan yang dilimpahkan;
- b. Meskipun tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah telah diatur dalam Pasal 38 UU 32 Tahun 2004, namun peraturan pelaksanaannya baru diterbitkan 7 tahun kemudian yaitu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi;

- c. Sebagai Kepala Daerah Otonom, Bupati/walikota merasa bahwa kedudukannya sama dengan gubernur, sehingga tidak perlu berkordinasi dengan gubernur;
- d. Dalam menjalankan wewenang sebagai wakil pemerintah, gubernur tidak memiliki lembaga, personil dan pendanaan, sehingga pelaksanaannya tidak fokus.

Masalah tersebut juga dikemukakan oleh PLH. Sekretaris Daerah Provinsi Kalimantan Barat Kartius, SH. M.Si pada acara pembukaan rapat fasilitasi kesekretariatan dekonsentrasi pendanaan pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi Kalimantan Barat di Hotel Mahkota 11 Oktober 2011. Lebih lanjut dalam sambutannya Kartius, SH. M.Si mengatakan penguatan peran Gubernur sebagai Kepala Daerah akan dapat memperkuat orientasi pengembangan wilayah dan memperkecil dampak kebijakan desentralisasi terhadap fragmentasi spasial, sosial, dan ekonomi daerah. Namun demikian, Pemerintah menyadari bahwa hingga saat ini pelaksanaan tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi masih lemah. Salah satu faktor utama yang menyebabkan lemahnya pelaksanaan peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi adalah keterbatasan dana anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN) yang di sediakan untuk

medanai pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah.<sup>134</sup>

Lemahnya pelaksanaan tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi sebagaimana telah dikemukakan di atas, Kementerian Dalam Negeri memandang perlu untuk segera melaksanakan sub kegiatan penyelenggaraan tugas dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintahan di wilayah Provinsi untuk pendanaan pelaksanaan tugas atributif dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah. Melalui kegiatan tersebut, kementerian Dalam Negeri yang memiliki tugas koordinasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Provinsi berharap bahwa peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintahan diwilayah Provinsi dapat dilaksanakan secara efektif.<sup>135</sup>

### **Permasalahan**

Bagaimana pengaturan reposisi kedudukan Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat Dalam RUU Pemerintahan Daerah ke depan?

### **Pembahasan**

#### **Reposisi Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Menurut RUU Pemerintahan Daerah**

Konsekuensi logis dari ketidakjelasan pengaturan tugas dan kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, maka setiap

tahunnya pemerintah harus mengeluarkan anggaran yang cukup besar untuk menopang penguatan pelaksanaan peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Contohnya, pada tahun 2012, Pemerintah telah mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 238,5 miliar dari APBN 2012 untuk penguatan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Melalui optimalisasi kinerja gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diharapkan sinergi pusat dan daerah ke depan menjadi lebih baik.

Menurut Sirajuddin Nonci - Direktur Dekonsentrasi dan Kerja Sama Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri, Dana untuk penguatan peran gubernur yang didistribusikan ke 33 provinsi pada tahun 2012 sebesar Rp. 238,5 miliar, dana ini didistribusikan dalam bentuk dana dekonsentrasi. Dibanding tahun 2011, alokasi dana penguatan peran gubernur tahun 2012 meningkat. Pada 2011, dana yang dialokasikan ke 33 provinsi sebesar Rp. 211,9 miliar. Sementara, alokasi dana dekonsentrasi untuk penguatan peran gubernur ini antarprovinsi berbeda-beda jumlahnya. Penentuan alokasi dana setiap provinsi didasarkan pada tiga indikator, yakni jumlah kabupaten/kota di setiap provinsi, standar biaya umum yang diterbitkan setiap tahun berdasarkan Peraturan

<sup>134</sup> Website Pemerintah Kalimantan Barat, Kabar Kalimantan Barat, Informasi Dan Komunikasi Yang Baik Demi Pembangunan, 11 Oktober 2011.

<sup>135</sup> *Ibid.*

Menteri Keuangan, dan aksesibilitas atau kondisi geografis kewilayahan.<sup>136</sup>

Pemberian dana dekonsentrasi untuk penguatan peran gubernur merupakan tindak lanjut PP Nomor 19 Tahun 2010 jo PP Nomor 23 Tahun 2011 yang memposisikan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat disamping sebagai kepala daerah otonom provinsi.

Melalui penguatan ini diharapkan gubernur dapat melakukan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah di wilayahnya masing-masing. Selain itu, mengoordinasikan pelaksanaan tugas instansi vertikal di daerah, dan penyelenggaraan tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang ada di daerah.

Menurut Sirajuddin Nonci, dengan adanya penguatan peran gubernur ini, maka ketika gubernur melakukan tugas-tugas koordinasi pembinaan dan pengawasan dan koordinasi supervisi ini sangat-sangat bermanfaat bagi kabupaten/kota, misalnya pengoordinasian persoalan rencana tata ruang wilayah di daerah, penempatan kawasan industri, dan sebagainya. Upaya penguatan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, setidaknya melibatkan lima satuan kerja di pemerintah provinsi, yakni biro administrasi pemerintahan umum, biro administrasi pembangunan, biro keuangan, biro

hukum, dan badan perencanaan pembangunan daerah.<sup>137</sup>

Demikian pula menurut Reydonnyzar Moenek - Kepala Pusat Penerangan Kementerian Dalam Negeri, bahwa secara bertahap pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri terus berupaya memperkuat peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Bahkan, dalam RUU revisi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah membuka kemungkinan untuk penerapan kewenangan pemberian sanksi oleh gubernur kepada daerah jika tidak mendukung optimalisasi PP Nomor 19 Tahun 2010 jo PP Nomor 23 Tahun 2011 tersebut.<sup>138</sup>

Sungguhpun demikian, dalam perkembangan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004, ternyata juga dinilai tidak memuaskan. Karena itu memunculkan gagasan untuk mereformasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah – termasuk didalamnya masalah “Kedudukan Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat”.

Dalam konteks pembaharuan tersebut, telah disusun Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang

---

<sup>136</sup> Sumber : [www.jurnas.com/halaman/2/2012-02-11/198654](http://www.jurnas.com/halaman/2/2012-02-11/198654) 11 Feb 2012 – Upaya penguatan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, diakses 20 Juni 2012.

---

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> *Ibid.*

Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 7 RUU Pemerintahan Daerah.

Dalam pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945, ada urusan pemerintahan yang sepenuhnya harus tetap ditangan Pemerintah Pusat yaitu urusan pemerintahan yang menyangkut eksistensi bangsa dan Negara yang kalau diserahkan ke daerah berpotensi menimbulkan dis-integrasi bangsa dan Negara. Urusan yang tidak di desentralisasikan ke daerah adalah urusan pertahanan, keamanan, politik luar negeri, moneter dan fiscal nasional, yustisi serta agama. Keenam urusan pemerintahan tersebut merupakan urusan nasional yang dewasa ini belum saatnya diserahkan ke daerah.

Urusan pemerintahan lainnya diluar keenam urusan pemerintahan tersebut pada dasarnya dapat dibagi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah. Dalam konteks otonomi daerah yang seluas-luasnya, konsekuensi logisnya adalah bahwa semua urusan pemerintahan selain keenam urusan pemerintahan yang absolut menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, pada dasarnya di desentralisasikan ke daerah. Namun dalam konteks Negara kesatuan tidak ada satu urusanpun yang sepenuhnya dapat diserahkan ke daerah. Akan selalu terdapat bagian urusan pemerintahan yang masih tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, dan ada bagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah daerah Provinsi dan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

Ada prinsip konkurensi yang dianut dalam pelaksanaan setiap urusan pemerintahan yang di-desentralisasikan. Adapun yang membedakannya adalah pada skala wilayah dimana urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan. Pemerintah Pusat berwenang melaksanakan urusan pemerintahan tersebut pada skala wilayah nasional dan internasional; Pemerintahan daerah Provinsi pada skala wilayah provinsi atau lintas kabupaten/kota dalam wilayah provinsi yang bersangkutan. Sedangkan Pemerintahan daerah kabupaten / Kota berwenang melaksanakan urusan pemerintahan tersebut pada skala wilayah Kabupaten? kota yang bersangkutan.

Pemerintah Pusat bertanggung jawab dalam penetapan kebijakan nasional untuk menjaga harmonisasi, sinkronisasi dan sinergi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah dan antara Pemerintahan Daerah Provinsi dengan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota sebagai satu kesatuan dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disamping menetapkan kebijakan nasional, dalam urusan pemerintahan yang di desentralisasikan, Pemerintah Pusat juga masih berwenang untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menimbulkan dampak atau eksternalitas yang bersifat nasional (lintas provinsi) dan internasional (lintas Negara).

Ada tiga kriteria yang dijadikan pedoman dalam pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah yaitu eksternalitas,

akuntabilitas dan efisiensi. Pengertian eksternalitas terkait dengan dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan suatu urusan pemerintahan. Ini berarti bahwa tingkatan pemerintahan yang terkena dampak dari urusan pemerintahan tersebut yang berwenang atas urusan tersebut. Sedangkan kriteria akuntabilitas dimaksudkan untuk menentukan bahwa tingkatan pemerintahan yang paling dekat dengan dampak tersebutlah yang berwenang atas urusan pemerintahan dimaksud. Kriteria akuntabilitas dimaksudkan untuk menjawab tuntutan demokrasi yaitu mendekatkan pemerintah kepada rakyat sehingga meningkatkan akuntabilitas pemerintah kepada rakyat. Kriteria efisiensi ditujukan untuk mengakomodasikan tuntutan globalisasi yaitu mendorong pemerintahan yang efisien dan berdaya saing. Kriteria eksternalitas dan akuntabilitas dimaksudkan untuk mengakomodasikan tuntutan demokrasi sedangkan kriteria efisiensi untuk memenuhi tuntutan ekonomis yaitu menciptakan pemerintahan yang efisien dan berdaya saing.

Selama satu dekade pelaksanaan otonomi daerah, ternyata pembagian urusan pemerintahan yang berdampak ekologis sulit untuk dibagi khususnya antara daerah Provinsi dengan daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan seperti kehutanan, pertambangan, kelautan dan perkebunan sering dalam praktek dibagi berdasarkan batas-batas administrasi pemerintahan sedangkan urusan-urusan pemerintahan tersebut pengelolaannya akan

lebih efektif dan efisien dikelola berdasarkan pendekatan ekologis yang sering tidak sesuai dengan batas-batas administrasi pemerintahan. Demikian juga halnya dalam pengelolaan laut yang berbasis 4 mil untuk Kabupaten/Kota dan 4 mil sampai 12 mil untuk Provinsi, dalam realitas sering banyak menimbulkan permasalahan sehingga mengganggu efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang kelautan. Untuk kelancaran jalannya pemerintahan daerah, maka kewenangan pengelolaan urusan pemerintahan yang berdampak ekologis akan lebih efektif diserahkan ke tingkat Provinsi. Namun untuk menjamin keadilan, Kabupaten/Kota mendapatkan bagi hasil dari penerimaan yang dihasilkan dari penyelenggaraan urusan tersebut.

Namun apabila urusan yang berdampak ekologis tersebut nyata-nyata hanya ada dalam batas-batas administrasi pemerintahan Kabupaten/kota, maka urusan tersebut tetap menjadi kewenangan dari Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Untuk mencegah terjadinya kerancuan dalam penetapan dampak ekologis dengan batas-batas administrasi pemerintahan, maka Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berwenang atas urusan pemerintahan tersebut yang menetapkan mana-mana saja dari urusan tersebut yang menjadi kewenangan Provinsi dan mana yang tetap menjadi kewenangan Kabupaten/Kota. Dikecualikan dari ketentuan ini adalah urusan kelautan yang tetap menjadi kewenangan Provinsi.

Aparatur daerah sering menjadi ragu dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya karena adanya ketakutan akan berakibat pelanggaran hukum. Hal tersebut sering disebabkan karena masih terdapatnya peraturan perundang-undangan sektor yang belum harmonis dengan peraturanperundang-undangan otonomi daerah. Adalah tidak sepatasnya seorang pejabat Pemda dihukum karena melaksanakan suatu aturan hukum yang terkait otonomi daerah yang ternyata berbeda dengan aturan hukum sektoral yang belum harmonis dengan aturan hukum otonomi daerah. Untuk itu maka setiap pelanggaran hukum yang dikenakan terhadap pejabat Pemda harus diuji dulu oleh instansi pengawasan internal pemerintah yang dalam hal ini dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) apakah perbuatan tersebut bersifat pidana atau administratif untuk kemudian ditindak lanjuti sesuai ranah hukum masing-masing sesuai rekomendasi dari instansi pengawas internal tersebut.

Majunya suatu bangsa sangat ditentukan oleh inovasi yang dilakukan bangsa tersebut. Untuk itu maka diperlukan adanya perlindungan terhadap kegiatan-kegiatan yang bersifat inovatif yang dilakukan oleh aparat Pemda dalam memajukan daerahnya. Perlu adanya upaya-upaya memacu kreativitas daerah untuk meningkatkan daya saing daerah. Untuk itu perlu adanya kriteria yang obyektif yang dapat dijadikan pegangan bagi pejabat daerah untuk melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat inovatif. Dengan cara tersebut inovasi

akan terpacu tanpa ada kekhawatiran menjadi obyek pelanggaran hukum.

Namun pada sisi lain harus dicegah adanya penyalahgunaan kewenangan dengan dalih inovasi. Untuk itu maka perlu adanya kriteria yang obyektif yang mengatur bahwa suatu kegiatan dapat dikategorikan sebagai kegiatan inovatif. Paling sedikit rambu-rambu suatu kegiatan disebut inovatif apabila kegiatan atau suatu program mampu menciptakan terobosan dalam penyediaan pelayanan publik atau peningkatan daya saing daerah, tidak ada kepentingan pribadi dan mengutamakan kepentingan umum.

Pada dasarnya perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mensejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat. Melalui perubahan tersebut diharapkan akan tercipta sinergi antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, baik dalam aspek pembagian dan pengelolaan urusan pemerintahan, sinergi kelembagaan pemerintah pusat khususnya kementerian/LPKN dengan organisasi pemerintahan daerah, sinergi dalam bidang kepegawaian, keuangan, perencanaan pembangunan, pelayanan publik dan pembinaan serta pengawasan.

Perubahan yang dilakukan antara lain mencakup kejelasan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah, hubungan antara Pemerintahan Daerah Provinsi dengan Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota disamping memperjelas peranan Gubernur sebagai Wakil Pusat di daerah. Adanya kejelasan peran dan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan tersebut akan menciptakan konsolidasi pemerintahan untuk mendukung daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan sehingga mampu menjawab tantangan globalisasi. Konsolidasi pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah dan antar Pemerintah Daerah akan menciptakan sinergi untuk meningkatkan daya saing bangsa Indonesia dalam menghadapi globalisasi yang ditandai dengan perubahan yang cepat dan kompetitif.

### **Kesimpulan**

Pelaksanaan tugas Gubernur dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota, masih belum efektif. Faktor penyebabnya karena pada tataran operasionalisasinya ternyata tidak ditopang oleh peraturan pelaksanaan yang tegas dan jelas. Selain itu juga menimbulkan biaya tinggi untuk memperkuat pelaksanaan tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam melaksanakan koordinasi

penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota. Reposisi Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Menurut RUU Pemerintahan Daerah diperkuat dan diperluas tugas dan kewenangannya sebagaimana dinormatiskan dalam Pasal 70, intinya melakukan :

- a. pembinaan dan pengawasan kelembagaan, personil, dan peraturan perundang-undangan kabupaten/kota;
- b. koordinasi perencanaan pembangunan antar kabupaten/kota dan antar provinsi dengan kabupaten/kota di wilayahnya;
- c. pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan dan kekayaan daerah kabupaten/kota;
- d. koordinasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di kabupaten/kota;
- e. mengkoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara provinsi dan kabupaten/kota serta antar kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- f. melakukan monitoring, evaluasi, supervisi terhadap kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- g. memberdayakan dan fasilitasi terhadap kabupaten/kota di wilayahnya;
- h. melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota terkait RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, tata ruang, pajak dan retribusi daerah, dan pengawasan terhadap perda kabupaten/kota; dan
- i. memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas penyaluran dana perimbangan ke kabupaten/kota. Gubernur dapat menjatuhkan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan terhadap pemerintahan daerah kabupaten/kota yang menghambat pelaksanaan tugas gubernur tersebut.

**Daftar Pustaka**

- Abdurrahman, Dalam Abdurrahman, Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- Amrah Muslimin, Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni, Bandung, 1982.
- Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945. Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung:, 1990.
- Bambang Purwoko, 2004. Akuntabilitas Demokratik Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Yogyakarta : Pustaka Jogja Mandiri Cetakan I.
- Barda Nawawi Arief, 1994. Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Website Pemerintah Kalimantan Barat, Kabar Kalimanmtan Barat, Informasi Dan Komunikasi Yang Baik Demi Pembangunan, 11 Oktober 2011.
- [www.jurnas.com/halaman/2/2012-02-11/198654](http://www.jurnas.com/halaman/2/2012-02-11/198654) 11 Feb 2012 – Upaya penguatan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, diakses 20 Juni 2012.
- Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2005.