



**Penyunting:**  
**Ahyar Ari Gayo, S.H., M.H.**

# **FUNGSI HUKUM**

## **DALAM PENYELESAIAN SENGKETA**



*Penyelesaian sengketa - Hk - Ind*

# FUNGSI HUKUM DALAM PENYELESAIAN SENGKETA

Penyunting:  
Ahyar Ari Gayo, S.H., M.H.

PERPUSTAKAAN DPR RI

No : 29961

Tgl : 01-10-2019



Diterbitkan oleh:  
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia  
dan Azza Grafika



**Judul:**

Fungsi Hukum dalam Penyelesaian Sengketa

**Penulis:**

Novianto M. Hantoro  
Sulasi Rongiyati  
Denico Doly  
Lidya Suryani Widayati  
Luthvi Febryka Nola

**Penyunting:**

Ahyar Ari Gayo, S.H., M.H.

**Perancang Sampul:**

M. Arif Setiawan

**Perancang Tata Letak:**

Ibrahim

ISBN: 978-602-8722-37-7

Cetakan II, Januari 2013

**Diterbitkan oleh:**

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)  
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia  
Gedung Nusantara I Lt. 2  
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270  
Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

**Bersama:**

Azza Grafika, Anggota IKAPI DIY, No. 078/DIY/2012

**Kantor Pusat:**

Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta  
Telp. +62 274-6882748

**Perwakilan Jabodetabek:**

Graha Azza Grafika Perumahan Alam Asri  
B-1 No. 14 Serua Bojongsari Kota Depok 16520  
Telp. +62 2149116822

**Sanksi Pelanggaran Pasal 72****Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).



## KATA PENGANTAR

### SEKRETARIS JENDERAL DPR RI

Tuntutan dan harapan dari seluruh masyarakat Indonesia terhadap peningkatan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat perlu mendapat respons dan segera ditindaklanjuti. Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai *supporting system* bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPR RI perlu meningkatkan kualitas dan kapasitas dukungannya untuk menunjang peningkatan kinerja Dewan tersebut. Dukungan Sekretariat Jenderal DPR RI, selain berupa dukungan teknis dan administratif, juga berupa dukungan keahlian, yaitu dengan memberikan masukan-masukan terkait dengan materi yang dibutuhkan oleh Anggota Dewan, baik dalam rangka pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran, maupun pengawasan. Sebagai salah satu wujud dukungan keahlian tersebut, saya menyambut baik diterbitkannya buku dengan judul "*Fungsi Hukum dalam Penyelesaian Sengketa*" oleh Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI.

Analisis terhadap Fungsi Hukum dalam Penyelesaian Sengketa yang ditulis dalam buku ini merupakan hasil pemikiran ilmiah dan akademis dari berbagai aspek bidang hukum, yaitu hukum tata negara, hukum ekonomi, dan hukum pidana yang ditulis oleh para peneliti dan calon peneliti bidang hukum. Selain dimaksudkan sebagai ruang untuk mengaktualisasi diri dalam rangka pengembangan karier peneliti, lebih jauh diharapkan substansi buku ini dapat mewarnai dan menjadi referensi bagi Anggota Dewan dalam pengambilan keputusan politik terkait dengan materi tersebut, khususnya dalam hal pembentukan undang-undang dan fungsi pengawasan yang terkait dengan masalah penyelesaian sengketa di bidang hukum.

Akhir kata, dengan mengucapkan puji syukur kehadiran Allah SWT, saya sangat bangga dan berbahagia atas diterbitkannya buku ini. Saya berharap dan mendorong agar di masa-masa yang akan datang karya-karya seperti ini tidak berhenti dan semakin meningkat serta selaras dengan kebutuhan Anggota



Dewan sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan dukungan Sekretariat Jenderal DPR RI dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Jakarta, November 2011  
SEKRETARIS JENDERAL DPR RI,

Dra. Hj. NINING INDRA SHALEH, M.Si.

## PENGANTAR PENYUNTING

Dalam negara yang menganut paham negara hukum, segala sesuatu yang hidup dan berkembang dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, harus didasarkan atas hukum. Hak-hak, kewajiban-kewajiban serta tata cara memperoleh dan mempertahankannya harus didasarkan atas hukum. Hubungan-hubungan yang melahirkan hak dan kewajiban serta kewenangan, baik antar<sup>an</sup> warga negara maupun antara warga negara dan negara serta penyelenggara negara, harus pula diatur dan tunduk kepada hukum. Hukum mempunyai supremasi, dan semua pihak harus tunduk tanpa kecuali.

Pada tahap pembangunan nasional dewasa ini, masalah wibawa hukum menjadi bertambah penting dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Peranan hukum diharapkan lebih dominan, baik untuk memelihara hasil pembangunan yang telah dicapai, mengarahkan upaya peningkatan pembangunan, maupun untuk memantapkan kehidupan sosial dan budaya. Sehingga, setiap anggota masyarakat dapat menikmati iklim ketertiban, ketentraman dan kepastian hukum.

Perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat yang akan terjadi lebih cepat dan menyentuh semua bidang dan sektor kehidupan, sebagai akibat berhasilnya pembangunan, memerlukan kewibawaan hukum yang memberi rasa aman, rasa tenteram dan tertib dalam masyarakat.

Tanpa hukum yang berwibawa, maka tujuan hukum tersebut untuk dapat melindungi masyarakat serta menjamin hak-hak dan kewajiban-kewajiban warganya menuju masyarakat adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUDNKRI 1945 seperti yang dicita-citakan, tidak akan terwujud. Meskipun pembangunan ekonomi berhasil, dimana ekonomi memang merupakan pilar penting dalam kemakmuran, namun hukum akan menentukan bagaimana kemakmuran menjadi kesejahteraan yang dinikmati secara adil dan merata. Di samping itu, hukum juga mengatur bagaimana keadilan sosial diwujudkan, dan kemajuan dapat membawa kebahagiaan bagi rakyat banyak.



Salah satu wujud bahwa hukum itu berwujud akan terimplementasi penerapannya melalui pengadilan. Pengadilan adalah benteng terakhir bagi para pencari keadilan (*justiciable*) dalam menyelesaikan perkaranya. Jadi lembaga peradilan sebenarnya menjadi tumpuan harapan masyarakat, manakala upaya penyelesaian secara damai dan kekeluargaan tidak membawa hasil. Dalam kedudukannya yang demikian, maka lembaga peradilan seharusnya dapat memberikan pelayanan hukum sebaik-baiknya kepada masyarakat, dan menghindari tindakan-tindakan yang dapat menurunkan cita baiknya.

Semakin independen dan profesional pengadilan tentunya akan semakin tinggi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga ini. Sebaliknya, banyaknya penyimpangan-penyimpangan pengadilan dalam menjalankan tugasnya akan menjadikan momok masyarakat, yang berakibat masyarakat enggan berurusan dengan pengadilan. Mereka berusaha mencari pemecahan perkara di luar pengadilan dengan cara-cara yang terkadang berupa tindakan menghakimi sendiri (*eigenrichting*) yang dapat merugikan kepentingan pihak lain. Inilah yang justru dikawatirkan. Untuk menyikapi keadaan seperti proses dan cara berpikir hakim sangat menentukan dalam menerima, memeriksa dan memutus perkara yang masuk ke pengadilan.

Proses dan cara berpikir hakim untuk menemukan hukum, dapat dikelompokkan ke dalam 2 (dua) aliran, yaitu: (1) Aliran Konservatif; dan (2) Aliran Progresif. Dari karya putusan seorang hakim, dapat diketahui apakah dia termasuk kelompok aliran konservatif atau aliran progresif. Mereka sendiri tidak menyebutkan bahwa mereka adalah penganut dari salah satu aliran tersebut. Bahkan, seringkali seorang hakim dalam setiap kasus (secara kasuistik) berubah-ubah pendirian. Dalam kasus (A) misalnya, dia memutus dalam aliran konservatif, tetapi dalam kasus (B) dia memutus dalam aliran progresif.

Aliran konservatif dan aliran progresif pernah menjadi primadona pada jamannya masing-masing. Sebagai reaksi terhadap tidak adanya kepastian hukum pada sekitar tahun 1800, oleh karena penggunaan hukum kebiasaan yang beraneka ragam, muncullah gerakan-gerakan kodifikasi, disertai timbulnya aliran legisme, yang tidak mengakui hukum di luar undang-undang. Hukum dan undang-undang itu identik dengan hukum, sedangkan kebiasaan dan ilmu pengetahuan diakui sebagai hukum apabila undang-undang menunjuknya.

Sejak saat itu hingga sekarang, tanpa disadari, terdapat kelompok-kelompok hakim, yang lebih mengutamakan hukum tertulis sebagai sumber utama untuk memutus perkara. Kelompok-kelompok hakim yang berpikir secara demikian digolongkan kepada suatu aliran konservatif. Artinya, hakim dalam memeriksa



dan memutus suatu perkara berusaha mempertahankan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Dari strukturnya, hukum terlihat sebagai hal yang cenderung mempertahankan *status quo*. Hukum berusaha untuk menghindari dari perubahan. Hukum menjaga stabilitas. Mereka tidak pernah berpikir, bahwa melalui putusan-putusannya, mereka dapat menciptakan nilai-nilai baru, atau mereka dapat merekayasa suatu masyarakat yang baru yang sesuai dengan perkembangan jaman dan teknologi masyarakat.

Pada aliran konservatif, hakim hanya mengonstatir bahwa undang-undang dapat diterapkan pada peristiwanya, kemudian hakim menerapkannya menurut bunyi undang-undang. Dengan demikian maka penemuan hukum tidak lain merupakan penerapan undang-undang yang terjadi secara terpaksa atau *silogisme*. Lie Oen Hock mengatakan "*deduksi logis*", menemukan sendiri hukum yang berlaku untuk peristiwa konkret. Hakim tidak menciptakan sesuatu yang baru, hakim hanya menemui dan menyatakan pikiran-pikiran yang tersembunyi dalam undang-undang. Hakim hanya sekedar mulut atau corong undang-undang, *substantie automate* atau *la bouche de laloi*. Hakim tergantung pada bunyi undang-undang. Hakim *heterotonom*, memutus berdasarkan peraturan-peraturan yang berada di luar dirinya, oleh karena itu hakim tidak mandiri, hakim *heterotonom* karena harus tunduk kepada undang-undang.

Perkembangan selanjutnya sebagai reaksi terhadap cara berpikir di atas, pada sekitar tahun 1850, muncul aliran progresif, yang berpendirian bahwa hakim bukan lagi sekedar corong undang-undang, hakim harus mandiri, atas apresiasi sendiri menemukan hukum. Dalam menjatuhkan putusan seorang hakim harus dibimbing oleh pandangan-pandangan atau oleh pikirannya sendiri, hakim menjadi otonom, bukan lagi *heterotonom*.

Pada aliran progresif diyakini bahwa undang-undang tidak lengkap, hukum tertulis bukan satu-satunya sumber hukum. Undang-undang tidak identik dengan hukum, karena undang-undang hanya merupakan satu tahap dalam proses pembentukan hukum, dan hakim harus mencari kelengkapannya dalam praktek memutus perkara. Pengetahuan dan pengalaman ampiris seorang hakim dapat mempengaruhi putusan-putusan yang dibuatnya.

Aliran progresif tidak hanya mempertahankan nilai-nilai yang ada, akan tetapi secara dinamis harus mampu menciptakan nilai-nilai yang baru, atau merekayasa masyarakat sesuai dengan perkembangan jaman dan teknologi masyarakat. Lebih jauh Roscoe Pound mengatakan: "*Law as a tool of social engeneering*". Aliran progresif menjadi populer dengan semakin kuatnya perkembangan ilmu sosiologi dan budaya ke dalam ilmu hukum. Muncullah

aliran-aliran tentang sosiologi hukum dan budaya hukum (*legal culture*), dan sebagainya. Hukum yang timbul dan berkembang di masyarakat menjadi lahan penemuan hukum, di dalam pembaharuan hukum. Oleh karena itu, hakim senantiasa harus melengkapi diri dengan ilmu sosiologi hukum dan budaya hukum tersebut.

Menyikapi situasi dan kondisi lembaga peradilan yang demikian, maka reformasi hukum, terutama dalam bidang penegakan (*law enforcement*) merupakan hal yang penting dan mendesak untuk dijalankan. Penegakan hukum yang dapat dilakukan dengan baik dan efektif merupakan salah satu tolak ukur keberhasilan suatu negara dalam upaya mengangkat harkat dan martabat bangsanya di bidang hukum terutama dalam memberikan perlindungan hukum terhadap warganya. Meskipun demikian, untuk mewujudkan efektifitas penegakan hukum tidak mudah, karena harus memenuhi syarat tegaknya lima pilar hukum, yang meliputi instrumen hukum yang baik, aparaturnya yang tangguh, sarana prasarana atau peralatannya yang memadai, kesadaran hukum masyarakatnya yang tinggi dan biokrasi yang mendukung.

Penyunting

Ahyar Ari Gayo, S.H., M.H.  
(Peneliti Utama bidang Hukum)

## PENGANTAR CETAKAN KEDUA

Proses dan cara berpikir hakim untuk menemukan hukum, dapat dikelompokkan ke dalam 2 (dua) aliran, yaitu: (1) Aliran Konservatif; dan (2) Aliran Progresif. Dari karya putusan seorang hakim, dapat diketahui apakah dia termasuk kelompok aliran konservatif atau aliran progresif. Mereka sendiri tidak menyebutkan bahwa mereka adalah penganut dari salah satu aliran tersebut. Bahkan, seringkali seorang hakim dalam setiap kasus (secara kasuistik) berubah-ubah pendirian. Dalam kasus (A) misalnya, dia memutus dalam aliran konservatif, tetapi dalam kasus (B) dia memutus dalam aliran progresif.

Aliran konservatif dan aliran progresif pernah menjadi primadona pada jamannya masing-masing. Sebagai reaksi terhadap tidak adanya kepastian hukum pada sekitar tahun 1800, oleh karena penggunaan hukum kebiasaan yang beraneka ragam, muncullah gerakan-gerakan kodifikasi, disertai timbulnya aliran legisme, yang tidak mengakui hukum diluar undang-undang. Hukum dan undang-undang itu identik dengan hukum, sedangkan kebiasaan dan ilmu pengetahuan diakui sebagai hukum apabila undang-undang menunjuknya.

Sejak saat itu hingga sekarang, tanpa disadari, terdapat kelompok-kelompok hakim, yang lebih mengutamakan hukum tertulis sebagai sumber utama untuk memutus perkara. Kelompok-kelompok hakim yang berpikir secara demikian digolongkan kepada suatu aliran konservatif. Artinya, hakim dalam memeriksa dan memutus suatu perkara berusaha mempertahankan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Dari strukturnya, hukum terlihat sebagai hal yang cenderung mempertahankan status quo. Hukum berusaha untuk menghindari perubahan. Hukum menjaga stabilitas. Mereka tidak pernah berpikir, bahwa melalui putusan-putusannya, mereka dapat menciptakan nilai-nilai baru, atau mereka dapat merekayasa suatu masyarakat yang baru yang sesuai dengan perkembangan jaman dan teknologi masyarakat.

Buku ini menganalisis mengenai berbagai kebijakan yang sudah ada di



Indonesia pada saat sekarang ini. Dengan dikeluarkannya Surat Edaran Mahkamah Agung tentang penyelesaian sengketa, maka dapat dilihat bahwa penyelesaian sengketa di Indonesia dapat dilakukan dengan berbagai cara. Penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan melalui cara litigasi dan non litigasi. Litigasi dengan jalur peradilan pada umumnya dan non litigasi dengan cara Alternative Dispute Resolution (ADR). ADR di Indonesia telah dilakukan dengan banyak cara dan juga beragam kasus. Penyelesaian sengketa dengan jalur peradilanpun pada saat ini tidak hanya pada peradilan umum saja, akan tetapi sudah banyak badan peradilan yang khusus menangani kasus-kasus yang khusus pula.

Agar buku ini dapat diakses oleh banyak pembaca, buku yang pada awalnya diterbitkan oleh P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI ini kemudian diterbitkan kembali oleh Azza Grafika Yogyakarta (Anggota IKAPI DIY). Tentu saja dengan harapan semoga buku ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan para pembaca.

Penyunting  
Ahyar Ari Gayo, S.H., M.H.  
(Peneliti Utama bidang Hukum)

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL DPR RI .....	iii
PENGANTAR PENYUNTING .....	v
PENGANTAR CETAKAN KEDUA .....	ix
DAFTAR ISI .....	xi

### BAGIAN PERTAMA

PENYELESAIAN SENGKETA KETATANEGARAAN .....	1
Buku Kesatu: Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara	
<i>Novianto M. Hantoro</i> .....	3
BAB I    PENDAHULUAN .....	5
A. Latar Belakang .....	5
B. Permasalahan .....	6
C. Tujuan dan Kegunaan .....	6
BAB II    KERANGKA PEMIKIRAN .....	9
A. Lembaga Negara .....	9
B. Kewenangan .....	11
BAB III    ANALISIS .....	13
BAB IV    PENUTUP .....	31
A. Kesimpulan .....	31
B. Saran .....	32
DAFTAR PUSTAKA .....	33

### BAGIAN KEDUA

PENYELESAIAN SENGKETA MELALUI PENGADILAN KHUSUS .....	35
Buku Kesatu: Penyelesaian Sengketa Perpajakan	
<i>Sulasi Rongiyati</i> .....	37
BAB I    PENDAHULUAN .....	39
A. Latar Belakang .....	39
B. Permasalahan .....	41

	C. Tujuan dan Kegunaan .....	42
BAB II	KERANGKA PEMIKIRAN .....	43
	A. Keseimbangan Kepentingan .....	43
	B. Sengketa Perpajakan .....	44
BAB III	ANALISIS.....	47
	A. Penyelesaian Sengketa Perpajakan.....	47
	1. Keberatan .....	47
	2. Banding.....	52
	3. Gugatan.....	56
	B. Kedudukan Dan Kewenangan Pengadilan Pajak.....	58
BAB IV	PENUTUP .....	67
	A. Kesimpulan .....	67
	B. Saran .....	68
	DAFTAR PUSTAKA .....	69

Buku Kedua: Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Melalui  
Pengadilan Hubungan Industrial

Denico Doly .....	71
BAB I    PENDAHULUAN.....	73
A. Latar Belakang.....	73
B. Permasalahan .....	76
C. Tujuan dan Kegunaan .....	76
BAB II    KERANGKA PEMIKIRAN.....	77
A. Hukum .....	77



## BAGIAN KETIGA

### ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA/PENYELESAIAN

#### SENGKETA DI LUAR BADAN PENGADILAN ..... 95

#### Buku Kesatu: Penyelesaian Perkara Pidana Melalui Mediasi Penal

#### *Lidya Suryani Widayati* ..... 97

#### BAB I PENDAHULUAN ..... 99

##### A. Latar Belakang ..... 99

##### B. Permasalahan ..... 102

##### C. Tujuan dan Kegunaan ..... 102

#### BAB II KERANGKA PEMIKIRAN ..... 103

##### A. Peristilahan dan Prinsip Kerja Mediasi Penal ..... 103

##### B. Perkembangan Mediasi Penal ..... 106

#### BAB III ANALISIS ..... 109

##### A. Peluang Penerapan Mediasi Penal Dalam Penyelesaian Perkara Pidana ..... 109

###### 1. Pasal 82 KUHP ..... 110

###### 2. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak ..... 112

###### 3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) ..... 113

##### B. Perkara Pidana Yang Dimungkinkan Dapat Diselesaikan Melalui Mediasi Penal ..... 115

#### BAB IV PENUTUP ..... 119

##### A. Kesimpulan ..... 119

##### B. Saran ..... 119

#### DAFTAR PUSTAKA ..... 121

#### Buku Kedua: Penerapan Penyelesaian Sengketa Alternatif

#### Dalam Kasus Yang Melibatkan Pekerja Rumah Tangga

#### *Luthwi Febryka Nola* ..... 125

#### BAB I PENDAHULUAN ..... 127

##### A. Latar Belakang ..... 127

##### B. Permasalahan ..... 129

##### C. Tujuan dan Kegunaan ..... 129

#### BAB II KERANGKA PEMIKIRAN ..... 131

##### A. Problematika PRT ..... 131

B. Teori tentang Sengketa dan ADR .....	133
C. Pengaturan ADR dalam UU Nomor 30/1999 .....	136
D. Pengaturan ADR dalam UU Nomor 13/2003 .....	137
E. Pengaturan ADR dalam UU Nomor 13/2004 .....	137
F. Pengaturan ADR dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.....	139
BAB III ANALISIS.....	141
A. Karakteristik Sengketa PRT Yang Dapat Diselesaikan Melalui ADR .....	141
B. Bentuk ADR Yang Efektif Dalam Menyelesaikan Sengketa Yang Melibatkan PRT .....	145
C. Ruang Lingkup Pengaturan ADR Dalam Sebuah Undang-Undang Terkait Penyelesaian PRT .....	149
BAB IV PENUTUP .....	153
Kesimpulan .....	153
DAFTAR PUSTAKA .....	155
SEKILAS TENTANG PENULIS .....	159

**BAGIAN PERTAMA:**  
**PENYELESAIAN SENGKETA KETATANEGARAAN**



# SENKETA KEWENANGAN ANTARLEMBAGA NEGARA

*Novianto M. Hantoro\**

---

\* Peneliti Madya bidang Hukum Konstitusi pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekeretaryat Jenderal DPR RI

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga baru yang terbentuk berdasarkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI 1945). Dengan terbentuknya Mahkamah Konstitusi, kekuasaan kehakiman di Indonesia dilaksanakan oleh dua lembaga, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Hal ini disebutkan di dalam Pasal 24 ayat (2) UUD RI 1945 yang menyebutkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD RI 1945 Mahkamah Konstitusi mempunyai 4 (empat) kewenangan dan satu kewajiban. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Sementara kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana disebutkan di dalam UUD RI 1945 tersebut adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak mendapatkan banyak perhatian dibandingkan dengan kewenangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan kewenangan memutus perselisihan hasil Pemilu. Namun demikian, kewenangan ini telah dilaksanakan oleh

Mahkamah Konstitusi dan telah terdapat beberapa putusan terkait dengan hal tersebut. Sementara kewenangan yang belum pernah dilakukan karena belum ada pengajuan terkait dengan hal tersebut adalah memutuskan pembubaran partai politik. Pemakzulan (*impeachment*) yang di dalam UUD RI 1945 disebutkan sebagai kewajiban, juga belum pernah diajukan oleh DPR, sehingga belum ada pula putusan terkait dengan hal tersebut.

Sengketa kewenangan antarlembaga negara dapat dikatakan merupakan hal baru dalam hukum tata negara di Indonesia dan merupakan hal yang baru pula di dalam sistem peradilan di Indonesia. Sebelum adanya Mahkamah Konstitusi, pihak yang bersengketa selama ini adalah negara dengan masyarakat sipil maupun militer (hukum publik) maupun antarbadan hukum atau dengan dan antarperorangan (hukum privat). Dengan adanya kewenangan memutuskan sengketa kewenangan antarlembaga negara, maka terdapat salah satu jenis sengketa lagi di dalam hukum Indonesia, yaitu sengketa antarlembaga negara yang dalam hal ini adalah antarbadan hukum publik, walaupun bukan semua badan hukum publik melainkan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

## **B. Permasalahan**

Konsep dan pemahaman sengketa antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar masih memiliki penafsiran yang berbeda-beda atau dapat dikatakan multi interpretasi. Ada beberapa pengertian atau konsep yang harus dipersamakan, antara lain pengertian mengenai lembaga negara, pengertian mengenai kewenangan, dan pengertian mengenai kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Terkait dengan hal tersebut, maka permasalahan di dalam tulisan ini adalah bagaimanakah pengertian sengketa kewenangan antarlembaga negara? Lembaga-lembaga negara mana saja yang dapat menjadi subyek dan obyek dalam sengketa tersebut? Tulisan ini mencoba menganalisis pengertian-pengertian tersebut baik secara yuridis normatif, maupun berdasarkan yurisprudensi putusan Mahkamah Konstitusi dan selanjutnya menawarkan sebuah konsep mengenai sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Tujuan dari penulisan ini adalah untuk memahami pengertian sengketa antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan mengetahui lembaga-lembaga negara yang dapat menjadi subyek dan



obyek sengketa, berdasarkan analisis secara yuridis normatif dan berdasarkan yurisprudensi Mahkamah Konstitusi.

Adapun kegunaan tulisan ini secara praktis adalah memberikan masukan dan gambaran mengenai pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi terkait dengan sengketa kewenangan antarlembaga negara. Sedangkan kegunaan secara akademis adalah memberikan sumbangan pemikiran tentang lembaga negara pada umumnya dan konsep mengenai sengketa kewenangan antarlembaga negara.

## BAB II

### KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Lembaga Negara

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada 2 unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. Organ adalah bentuk dan wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. Organ adalah status bentuk atau wadahnya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya.<sup>1</sup> Lembaga-lembaga negara yang ada dalam suatu negara dikenal dengan alat perlengkapan negara (*die staatsorgane*).

Alat perlengkapan negara didefinisikan sebagai alat perlengkapan negara yang menentukan ataupun membentuk kehendak atau kemauan negara serta ditugaskan oleh hukum dasar untuk melaksanakannya.<sup>2</sup> Masalah kelembagaan negara merupakan kajian hukum tata negara.<sup>3</sup> Namun pembahasan masalah lembaga negara tidak dapat lepas dari kajian ilmu negara. Suatu lembaga negara dibentuk berdasarkan suatu kebutuhan, yaitu untuk mencapai suatu tujuan dan menjalankan fungsi. Konsep-konsep maupun teori yang berkaitan dengan tujuan dan fungsi negara dapat ditemukan dalam kajian ilmu negara.

Menurut James Wilford Gardner negara mempunyai tiga tujuan, yaitu tujuan negara yang asli atau yang utama atau yang langsung, tujuan negara yang sekunder dan tujuan negara dalam bidang peradaban. Tujuan negara yang asli adalah pemeliharaan perdamaian, ketertiban, keamanan, dan keadilan. Tujuan negara yang sekunder adalah kesejahteraan warga negara, sedangkan tujuan negara ketiga adalah memajukan peradaban dan kemajuan negara.<sup>4</sup> Sementara menurut Charles E. Merriam tujuan negara adalah keamanan ekstern,

---

1 Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005) hal. 49-51.

2 Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: CV Rajawali, 1982), hal. 70.

3 Menurut Logemann hukum tatanegara (dalam arti sempit) adalah serangkaian kaidah yang mengatur antara lain jabatan-jabatan apakah yang terdapat dalam susunan ketatanegaraan tertentu. Oleh Sri Soemantri istilah "jabatan" dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Konstitusi Indonesia disebut lembaga negara. Lihat Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hal. 144.

4 Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung: Armico, 1986), hal. 220

ketertiban intern, keadilan, kesejahteraan umum, dan kebebasan.<sup>5</sup>

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka negara harus menjalankan beberapa fungsi. Apabila fungsi itu hanya dilakukan oleh satu orang, maka negara akan menjadi negara otokrasi. Hal tersebut terjadi pada masa kekuasaan raja yang absolut. Selanjutnya, di dalam negara modern, fungsi-fungsi dijalankan oleh beberapa lembaga negara sebagaimana telah ditegaskan di dalam konstitusi. Dengan demikian lembaga negara menjalankan fungsi-fungsi negara untuk mencapai tujuan negara.

Secara konsepsional, masalah kelembagaan negara biasanya dikaitkan dengan teori pemisahan/pembagian kekuasaan. Teori yang paling umum dan lazim digunakan adalah teori Montesquieu yang membagi kekuasaan menjadi tiga cabang, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif.

Pembagian atau pemisahan kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi-fungsi negara sebagaimana disebutkan di atas terdapat beberapa macam. Salah satu yang paling berpengaruh adalah trias politika yang membagi tiga cabang kekuasaan untuk menjalankan tiga fungsi, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Walaupun demikian, dalam perkembangan selanjutnya dijumpai pendapat para sarjana yang menambah lagi beberapa fungsi, seperti fungsi membuat Undang-Undang Dasar, fungsi mengadakan pemilihan umum, dan sebagainya sehingga fungsi negara bertambah banyak dan semakin membingungkan. Sehingga kemudian diringkas menjadi dwi praja, yaitu *policy making* dan *policy executing*.<sup>6</sup> Walaupun hal ini juga mempunyai kelemahan karena pada level pemerintah. *policy executers* kadang juga membuat kebijakan pada tingkat tertentu. Upaya lain yang dilakukan adalah pada setiap penambahan fungsi selalu diupayakan untuk tetap dimasukkan ke dalam salah satu dari ketiga fungsi berdasarkan trias politika tersebut. Konsekuensinya, pembagian masing-masing cabang kekuasaan menjadi berbeda makna dengan maksud pencetus konsep trias politika ini sebelumnya.

Di dalam UUD RI 1945 pasca perubahan, ada dua cabang kekuasaan yang jelas disebutkan, yaitu Kekuasaan Pemerintahan dan Kekuasaan Kehakiman. Secara tegas disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD RI 1945: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 24 ayat (2) UUD RI 1945 menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung (dan badan peradilan di bawahnya) dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Hal ini berarti ada dua

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal 221

<sup>6</sup> Max Boli Sabon, *Ilmu Negara*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994), hal. 99.



cabang kekuasaan dalam trias politika yang telah disebutkan, yaitu kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden dan kekuasaan kehakiman yang dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Meskipun tidak ada judul bab dalam UUD RI 1945 tentang Kekuasaan Legislatif, namun pada Pasal 20 ayat (1) UUD RI 1945 disebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Hal ini berarti pemegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah DPR. Dengan demikian apabila dilandaskan pada konsep trias politika, maka ada tiga kekuasaan yang disebutkan di dalam UUD RI 1945, yaitu kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden, kekuasaan kehakiman yang dipegang oleh MA dan MK, serta kekuasaan membentuk undang-undang yang dipegang oleh DPR.

Perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa lembaga negara bukan hanya terbatas pada pemegang kekuasaan sebagaimana pembagian di dalam teori trias politika. Di berbagai negara telah mengenal pula berbagai lembaga negara selain dari pemegang ketiga kekuasaan tersebut. Jimly Asshiddiqie<sup>7</sup> menyatakan perkembangan masyarakat menghendaki struktur organisasi negara lebih responsif terhadap tuntutan masyarakat serta lebih efektif dan efisien dalam melakukan pelayanan publik dan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Perkembangan tersebut berpengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk-bentuk dan fungsi lembaga negara. Bermunculanlah kemudian lembaga-lembaga negara sebagai bentuk eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), badan (*board*), atau otorita (*authority*). Lembaga-lembaga baru tersebut biasanya disebut *state auxiliary organs* atau *auxiliary institution* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di antara lembaga-lembaga negara tersebut, kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory body*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan lembaga-lembaga baru tersebut. Bahkan ada lembaga-lembaga yang disebut sebagai *quasi non-governmental organization*.

## B. Kewenangan

Kewenangan yang disebut sebagai *authority*, diartikan sebagai hak untuk bertindak dan mengeluarkan perintah dengan kekuasaan yang dimiliki oleh pejabat umum atau lembaga negara untuk meminta kepatuhan orang atau

7 Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Negara Pasca Reformasi*, cetakan kedua, (Jakarta; Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hal. vii-viii.

organ negara pada perintah yang dikeluarkan secara sah dalam ruang lingkup tugas publiknya (*public duties*).<sup>8</sup> Kewenangan itu dikatakan merupakan wujud nyata dari kekuasaan, sebagai kemampuan untuk mempengaruhi tingkah laku pelaku lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku semua *adressatnya* menjadi sesuai dengan keinginan dari pelaku yang mempunyai kekuasaan.<sup>9</sup> Oleh karenanya juga benar bahwa kewenangan merupakan wujud nyata dari kekuasaan. Dengan mengacu pada sumber kekuasaan negara yang berkaitan dengan ajaran kedaulatan yang dianut dalam UUD RI 1945, maka sumber kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga negara di Indonesia adalah derivat dari kesadaran kolektif bangsa mengenai Kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa, yang diwujudkan dalam faham kedaulatan hukum, sekaligus faham kedaulatan rakyat.<sup>10</sup>

---

8 Black's Law Dictionary, Sixth Edition, (St. Paul Minn. West Publishing Co, 1990).

9 Firmansyah Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005) hal 16.

10 Jimly Asshiddiqie dalam Firmansyah Arifin dkk, *Ibid*. hal x.

### BAB III

### ANALISIS

UUD RI 1945 setelah perubahan tidak menyebutkan secara eksplisit, lembaga-lembaga mana saja yang disebut sebagai lembaga negara. UUD 1945 sebelum perubahan juga tidak menyebutkan secara eksplisit, namun MPR selanjutnya mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 yang menegaskan bahwa MPR adalah “lembaga tertinggi negara” sedangkan “lembaga tinggi negara” adalah: Presiden, DPA, DPR, BPK dan MA. Ketentuan ini dapat dikatakan sudah tidak berlaku lagi mengingat perubahan UUD RI 1945 mendefinisikan ulang lembaga-lembaga tersebut dan menciptakan lembaga-lembaga baru. MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara dan ketentuan mengenai DPA telah dihapuskan. Selanjutnya juga muncul lembaga-lembaga baru, antara lain Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY).

Untuk mengetahui lembaga-lembaga yang disebut di dalam UUD RI 1945 berikut kewenangannya, maka perlu ditelusuri satu persatu di dalam pasal-pasal UUD RI 1945.

a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga yang keanggotaannya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Secara *letterlijk*, Kewenangan MPR disebutkan di dalam Pasal 3 ayat (1) UUD RI 1945, yaitu mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Namun selain yang disebut secara tegas sebagai kewenangan tersebut, terdapat pula kekuasaan atau tugas lain dari MPR, yaitu melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar; dan dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.



b. Presiden,

Presiden bukan hanya nama sebuah jabatan bagi seorang kepala pemerintahan atau kepala negara, namun juga merupakan sebuah institusi atau kelembagaan yang bisa disebut sebagai lembaga kepresidenan. Namun, pada umumnya kata Presiden dapat mencakup dua arti tersebut, yaitu sebagai individu dan sebagai sebuah lembaga bersama dengan Wakil Presiden. Presiden atau lembaga kepresidenan dalam teori *trias politica* merupakan lembaga eksekutif. UUD RI 1945 tidak menyebutkan kata kewenangan secara tegas, namun disebutkan beberapa kekuasaan, hak, tugas, yang dimiliki oleh Presiden, antara lain:

- 1) memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD [Pasal 4 ayat (1)];
- 2) berhak mengajukan RUU kepada DPR [Pasal 5 ayat (1)];
- 3) menetapkan peraturan pemerintah [Pasal 5 ayat (2)];
- 4) memegang teguh UUD dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa [Pasal 9 ayat (1)];
- 5) memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara (Pasal 10);
- 6) menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR [Pasal 11 ayat (1)];
- 7) membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan DPR [Pasal 11 ayat (2)];
- 8) menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12);
- 9) mengangkat duta dan konsul [Pasal 13 ayat (1)]. Dalam mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR [Pasal 13 ayat (2)];
- 10) menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR [Pasal 13 ayat (3)];
- 11) memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA [Pasal 14 ayat (1)];
- 12) memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR [Pasal 14 ayat (2)];
- 13) memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang (Pasal 15);
- 14) membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden (Pasal 16);
- 15) pengangkatan dan pemberhentian menteri menteri [Pasal 17 ayat (2)];

- 16) pembahasan dan pemberian persetujuan atas RUU bersama DPR [Pasal 20 ayat (2)] serta pengesahan RUU [Pasal 20 ayat (4)];
  - 17) hak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam kegentingan yang memaksa [Pasal 22 ayat (1)];
  - 18) pengajuan RUU APBN untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD [Pasal 23 ayat (2)];
  - 19) peresmian keanggotaan BPK yang dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD [Pasal 23F ayat (1)];
  - 20) penetapan hakim agung dari calon yang diusulkan oleh KY dan disetujui DPR [Pasal 24A ayat (3)];
  - 21) pengangkatan dan pemberhentian anggota KY dengan persetujuan DPR [Pasal 24B ayat (3)];
  - 22) pengajuan tiga orang calon hakim konstitusi dan penetapan sembilan orang anggota hakim konstitusi [Pasal 24C ayat (3)].
- c. dewan pertimbangan
- Dewan pertimbangan termasuk lembaga yang disebutkan di dalam UUD RI 1945. Namun status dewan pertimbangan ini berbeda dengan Dewan Pertimbangan Agung pada UUD 1945 sebelum perubahan. DPA sebelumnya merupakan lembaga tinggi negara, sedangkan dewan pertimbangan ini adalah bagian dari lembaga eksekutif, karena dibentuk dan bertanggungjawab kepada Presiden.
- d. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
- e. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
- Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi

daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

f. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Status BPK adalah bebas dan mandiri. Lembaga ini dibentuk untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

g. Mahkamah Agung (MA)

MA merupakan lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

h. Mahkamah Konstitusi (MK)

MK merupakan salah satu lembaga negara baru yang dibentuk berdasarkan perubahan UUD RI 1945. MK merupakan salah satu lembaga pelaksana



kekuasaan kehakiman, di samping MA. MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, MK wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

i. Komisi Yudisial (KY)

Komisi Yudisial merupakan lembaga yang bersifat mandiri dan mempunyai wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

j. komisi pemilihan umum,

Komisi pemilihan umum merupakan sebuah lembaga baru yang disebutkan di dalam UUD RI 1945. Komisi pemilihan umum bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Tugas atau kewenangan komisi pemilihan umum adalah untuk menyelenggarakan pemilihan umum.

k. bank sentral,

Bank sentral merupakan sebuah lembaga independen yang disebutkan di dalam UUD RI 1945, namun UUD RI 1945 tidak menyebutkan kewenangannya. UUD RI 1945 hanya menyebutkan bahwa negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.

l. Tentara Nasional Indonesia (TNI)

Berdasarkan UUD RI 1945, tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.

m. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)

Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi,

melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.

n. Gubernur, bupati, walikota (kepala daerah)

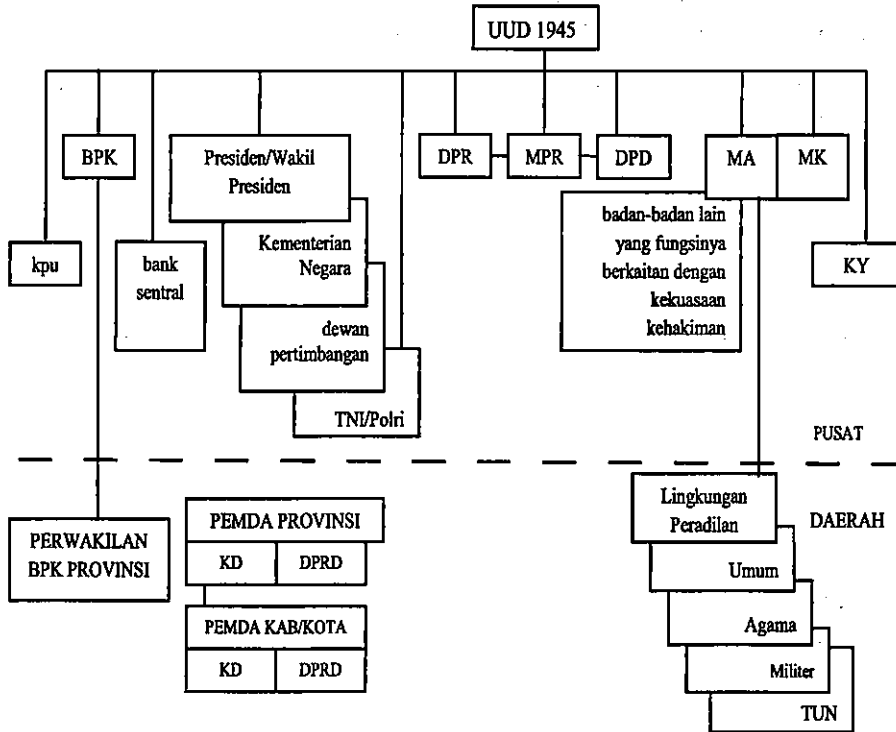
UUD RI 1945 menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

o. DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Pengaturan mengenai DPRD berada pada bab mengenai Pemerintahan Daerah. Berdasarkan konstruksi Pasal 18 UUD RI 1945, DPRD dapat dikatakan menjadi bagian dari pemerintahan daerah. UUD RI 1945 hanya menyebutkan Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Lembaga-lembaga tersebut selanjutnya digambarkan di dalam bagan sebagai berikut:

**Lembaga-Lembaga Dalam Sistem Ketatanegaraan  
menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>11</sup>**



Berdasarkan ketentuan di dalam UUD RI 1945, terdapat beberapa lembaga yang disebutkan secara eksplisit di dalam UUD RI 1945 atau dapat dikatakan lembaga tersebut harus ada dan tidak dapat ditiadakan dengan undang-undang. Namun demikian, tidak semua lembaga tersebut dapat dikatakan sebagai lembaga negara. Berdasarkan tabel di atas, yang dapat disebut sebagai lembaga negara hanyalah lembaga yang di dalam gambar di atas berada di deretan yang paling atas, yaitu: Presiden/Wakil Presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK, KY, BPK, komisi pemilihan umum, dan bank sentral. Namun demikian, di antara lembaga-lembaga negara tersebut, tidak semua kewenangannya diberikan oleh undang-undang. Kewenangan bank sentral oleh Undang-Undang Dasar diserahkan kepada undang-undang. Dengan demikian, lembaga yang menjadi subyek dan obyek sengketa dalam perkara perselisihan antarlembaga negara

<sup>11</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bahan Tayang Sosialisasi UUD 1945.

yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar adalah lembaga-lembaga negara tersebut dikurangi bank sentral. Kementerian Negara, dewan pertimbangan, TNI/POLRI, dan pemerintah daerah merupakan bagian dari lembaga eksekutif (Presiden/Wakil Presiden). Demikian pula dengan BPK perwakilan provinsi dan badan-badan perwakilan di bawah MA, juga bukan merupakan lembaga negara.

Selanjutnya ketentuan mengenai lembaga-lembaga negara dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan di Mahkamah Konstitusi, dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih lanjut. Di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) tidak terdapat secara eksplisit lembaga mana yang dapat menjadi Pemohon. Pasal 61 ayat (1) UU MK menyebutkan bahwa Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Namun demikian, justru UU No. 24 tahun 2003 membatasi bahwa Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan pada Mahkamah Konstitusi. Namun ketentuan yang diatur di dalam Pasal 65 ini kemudian dihapus berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 08/PMK/2006 tanggal 18 Juli 2006. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) PMK tersebut, lembaga negara yang dapat menjadi Pemohon dan Termohon adalah:

- a. DPR;
- b. DPD;
- c. MPR;
- d. Presiden;
- e. BPK;
- f. Pemerintahan Daerah;
- g. Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;

Pada ayat berikutnya disebutkan bahwa kewenangan yang dipersengketakan adalah kewenangan yang diberikan atau ditentukan oleh UUD RI 1945. Peraturan Mahkamah Konstitusi tersebut belum disesuaikan sehingga masih ada ketentuan bahwa Mahkamah Agung (MA) tidak dapat menjadi pihak, baik sebagai pemohon ataupun termohon dalam sengketa kewenangan teknis peradilan (yustisial). Dengan dihapuskannya ketentuan Pasal 65 UU No. 24



Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah Agung tidak lagi dikecualikan dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan penjabaran yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan di atas, maka lembaga negara yang pasti dapat dikatakan sebagai pihak dalam sengketa ini adalah DPR, DPD, MPR, Presiden, BPK, dan MA. Pemerintah Daerah, meskipun telah ditetapkan di dalam PMK sebagai lembaga negara, namun masih akan mengundang banyak kontroversi, sementara PMK tersebut juga masih memiliki *open clause*, dengan menyebutkan lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD RI 1945. Yang menjadi pertanyaan selanjutnya lembaga apa sajakah yang masuk kategori tersebut, apakah komisi pemilihan umum, Komisi Yudisial, dan bagaimana dengan MK sendiri? Analisis berikutnya dapat dilihat dari yurisprudensi putusan MK terkait dengan putusan perkara sengketa kewenangan antarlembaga negara.

Rekapitulasi perkara sengketa kewenangan antarlembaga negara yang ditangani dan diputuskan oleh MK pada tahun 2003 sampai dengan 06 oktober 2011 adalah sebagai berikut.

NO	TAHUN	SISA TERIMA			JMLAH PUTUS				JMLAH PUTUSAN (6+7+8+9=10)	SISA TAHUN INI (5-10)	KET
		YANG LALU		(3+4)	KARUL	TOLAK	TIDAK DITERIMA	TARIK KEMBALI			
1	2003	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2	2004	0	1	1	0	1	0	0	1	0	
3	2005	0	1	1	0	0	0	0	0	1	
4	2006	1	4	5	0	0	2	1	3	2	
5	2007	2	2	4	0	1	1	0	2	2	
6	2008	2	3	5	0	0	2	2	4	1	
7	2009	1	0	1	0	0	1	0	1	0	
8	2010	0	1	1	0	0	0	0	0	1	
9	2011	1	4	5	0	0	3	0	3	2	

Sumber: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa MK telah memutuskan 14 (empat belas) perkara terkait dengan sengketa kewenangan antarlembaga negara.

Lembaga-lembaga negara apa saja yang menjadi pemohon dan termohon serta bagaimana putusan yang dijatuhkan, dapat dilihat pada tabel berikut ini:

No	Pemohon	Tanggal	No. Perkara	Judul Perkara	Putusan
1	1. H. Andi Harahap, S.Sos (Bupati Kab. Penajam Passer Utara) 2. Nanang Ali, S.E (Ketua DPRD Kab. Penajam Passer Utara)	Kamis, 29-09-2011	2/SKLN-IX/2011	Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati Kab. Penajam Passer Utara, Prov. Kaltim dan Ketua DPRD Kab. Penajam Passer Utara, Prov. Kaltim terhadap Menteri Kehutanan RI	Tidak Dapat Diterima
2	Pemohon : Pemerintah Kabupaten Sorong Kuasa Pemohon : Christoffel Tutuarima, S.H. dan Alexi Sasube, S.H Termohon : Pemerintah Kota Sorong	Senin, 20-06-2011	1/SKLN-IX/2011	Pemerintah Kabupaten Sorong terhadap Pemerintah Kota Sorong	Tidak Diterima
3	Pemohon : 1. H. Abdullah Tuasikal (Bupati Maluku Tengah) 2. Asis Matulette (Ketua DPRD Maluku Tengah) Kuasa Pemohon : Dr. A. Muhammad Asrunt, S.H., M.H., dkk Termohon : Menteri Dalam Negeri RI	Jumat, 11-03-2011	1/SKLN-VIII/2010	Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN) antara Bupati dan Ketua DPRD Kabupaten Maluku Tengah terhadap Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia	Tidak Diterima
4	Pemohon : KPU Provinsi Maluku Utara Termohon Presiden RI	Selasa, 10-02-2009	27/ SKLN-VI/2008	Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN) antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Maluku Utara Melawan Presiden Republik Indonesia	TIDAK DAPAT DI TERIMA
5	Pemohon : Drs. H. Muhammad Lufti, dkk Termohon : Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Morowali Kuasa : Dr. Andi Muhammad Asrun, S.H., M.H., dkk	Jumat, 28-03-2008	1/SKLN-VI/2008	Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN) antara Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Morowali Periode 2007 - 2012 Terhadap Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Morowali (tentang Pilkada Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Morowali )	Tidak Dapat Diterima
6	Pemohon : Dr. Ir. Burhanudin Abdullah, M.A. (Gubernur Bank Indonesia) Kuasa : AA Dani Saliswijaya, S.H., M.H., dkk	Selasa, 18-03-2008	7/SKLN-VI/2008	Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bank Indonesia Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi	Penarikan Perkara (Ketetapan)

7	Pemohon I Komisi Independen Pemilihan Tingkat Kabupaten Aceh Tenggara Pemohon II Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tenggara Kuasa: Dr. (Jur) O.C. Kaligis., dkk Termohon I Komisi Independen Pemilihan Tingkat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Termohon	Selasa, 11-03-2008	26/ SKLN- V/2007	Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN) antara Komisi Independen Pemilihan Tingkat Kabupaten Aceh Tenggara & Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tenggara TERHADAP Komisi Independen Pemilihan Tingkat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Gubernur Provisns	Tidak Dapat Diterima
8	1. M. Rahmi Husen 2. Ir. Nurbaya Hi. Soleman, M.Pd 3.H. Zainudin Husain, BBA	Senin, 21-01-2008	32/ SKLN- V/2007	Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Komisi Pemilihan Umum Provinsi Maluku Utara terhadap Komisi Pemilihan Umum	PENARIKAN PERKARA (KETETAPAN)
9	KOMISI PENYIARAN INDONESIA, yang dalam hal ini diwakili oleh Dr. S. Sinansari Ecip; Sasa Djuarsa Sendjaja, Ph.D; Dr. H. Andrik Purwasito, D.E.A; Dr. Ilya Revianti Sunarwinadi; Dr. Ade Armando, MS; Amelia Hezkasari Day, SS; Bimo Nugroho Sekundatmo, SE, M.S	Selasa, 17-04-2007	030/ SKLN- IV/2006	Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang Kewenangannya Diberikan Oleh UUD 1945 antara Komisi Penyiaran Indonesia Terhadap Presiden Republik Indonesia qq. Menteri Komunikasi dan Informatika.	Tidak Dapat Diterima
10	Drs. S. Pelima, selaku Ketua DPRD Poso, H. Abdul Munim Liputo, selaku Wakil DPRD Poso, Herry M. Sarumpaet, selaku Wakil Ketua DPRD Poso	Senin, 12-03-2007	027/ SKLN- IV/2006	Perkara Permohonan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang Kewenangannya Diberikan oleh UUD 1945	Tidak Dapat Diterima
11	Drs. H M. Saleh Manaf & Drs. Solihin Sari	Selasa, 11-07-2006	004/ SKLN- IV/2006	Sengketa Kewenangan antara Drs. H.M. Saleh Manaf & Drs. Solihin Sari terhadap Presiden RI, Menteri Dalam Negeri, DPRD Bekasi	Tidak Dapat Diterima
12	Drs. H. Badrul Kamal, MM & KH. Syihabuddin Ahmad, BA	Rabu, 25-01-2006	002/ SKLN- IV/2005	Sengketa kewenangan antara Drs. H. Badrul Kamal, MM & KH. Syihabuddin Ahmad, BA terhadap KPUD Depok	Tidak Dapat Diterima
13	Gubernur Lampung	Kamis, 05-01-2006	025/ SKLN- III/2005	Sengketa kewenangan antara DPRD Lampung terhadap Gubernur Lampung	Ditarik Kembali [Ketetapan]

14	Prof Dr.Ir.Ginjar Kartaasmita (D P D)	Jumat, 12-11- 2004	068/ SKLN- II/2004	Perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Perihal Keppres Nomor 185/M Tahun 2004 tertanggal 19 Oktober 2004 tentang Pemberhentian Anggota BPK Periode 1999/2004 dan Pengangkatan Anggota BPK Periode 2004/2009	Putusan Ditolak
----	--	--------------------------	--------------------------	---	-----------------

Sumber: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Berdasarkan sengketa yang diajukan tersebut, terdapat beberapa hal yang diperiksa oleh MK terkait dengan syarat-syarat kedudukan hukum (*legal standing*), yaitu:

- Para pihak yang bersengketa (*subjectum litis*), yaitu Pemohon dan Termohon, kedua-duanya harus merupakan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;
- Kewenangan yang dipersengketakan (*objectum litis*) harus merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945;
- Pemohon harus mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 yang dipersengketakan.

Berikut ini adalah putusan MK terhadap kedudukan hukum para pihak yang bersengketa (*subjectum litis*), yaitu Pemohon dan Termohon dalam perkara-perkara yang telah disidangkan oleh MK:

- Bupati dan Ketua DPRD Kabupaten Penajam Paser Utara, Provinsi Kaltim dengan Menteri Kehutanan;
  - Bahwa berdasarkan Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945 Pemerintahan Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota). Hal ini ditegaskan kembali dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan, "Pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota". Oleh karena Pemohon adalah Bupati dan Ketua DPRD Kabupaten Penajam Paser Utara, menurut Mahkamah Pemohon adalah lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945.
  - Bahwa Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, "Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan". Pasal tersebut kemudian dijabarkan dalam Pasal 5 ayat (2), Pasal 4 ayat (2) huruf

b Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menentukan bahwa bidang kehutanan termasuk dalam urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya diatur dalam UUD 1945. Dengan demikian, Termohon, dalam hal ini Menteri Kehutanan adalah unit pemerintahan yang merupakan bagian dari lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945 yang membidangi urusan pemerintahan di bidang kehutanan.

Dengan demikian, berdasarkan pertimbangan MK, Pemohon dan Termohon memenuhi syarat sebagai pihak yang bersengketa. Yang menjadikan perkara ini tidak diterima adalah kewenangan yang dipersengketakan (*objectum litis*) bukan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945.

2. Pemerintah Kabupaten Sorong dengan Pemerintah Kota Sorong;
  - Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan frasa “pemerintahan daerah” yang artinya pemerintahan daerah sebagai sebuah lembaga negara terdiri dari unsur Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  - Dari perspektif kewenangan, pemerintahan daerah memiliki dua kedudukan. Kedudukan pertama; adalah sebagai lembaga yang menjalankan pemerintahan di daerah (*bestuur organ*), yaitu pemerintahan daerah merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam menjalankan pemerintahan. Dari perspektif ini, kedua pihak, yaitu Pemohon dan Termohon, adalah organ yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat, sehingga menurut Mahkamah permohonan ini secara tidak langsung merupakan sengketa antara pemerintah pusat melawan dirinya sendiri. Hal demikian tidak dapat dibenarkan, karena sengketa mensyaratkan adanya dua pihak yang berlawanan kepentingan;

Berdasarkan pertimbangan MK, Pemohon dan Termohon tidak memenuhi syarat sebagai para pihak yang bersengketa.

3. Bupati dan Ketua DPRD dengan Menteri Dalam Negeri;
  - Bupati sebagai Kepala Pemerintah Daerah di tingkat kabupaten bersama-sama dengan DPRD Kabupaten sebagai satu kesatuan mewakili pemerintahan daerah, sehingga dianggap sebagai lembaga



negara yang mempunyai kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, yaitu kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerahnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian, menurut Mahkamah, dari sudut *subjectum litis*, Pemohon, yaitu Bupati Kabupaten Maluku Tengah dan Ketua DPRD Kabupaten Maluku Tengah, adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud UUD 1945 dan memiliki kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, sehingga Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*);

Meskipun demikian, dikaitkan dengan *objectum litis* atau kewenangan yang dipersengketakan, MK memutuskan perkara tersebut tidak dapat diterima.

4. KPU Provinsi dan Presiden RI;

- Dari sudut *subjectum litis*, menurut Mahkamah, Pemohon, yaitu KPU Provinsi Maluku Utara, bukanlah lembaga negara sebagaimana dimaksud UUD 1945 dan kewenangannya bukan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Sedangkan pihak Termohon, yaitu Presiden memang merupakan lembaga negara yang kedudukan dan kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Oleh karena itu, Pemohon tidak memenuhi syarat.

5. Panwaslu kabupaten dengan KPU kabupaten;

- Bahwa keberadaan KPUD dan Panwaslih dalam Pilkada hanya dimungkinkan apabila Pilkada dilakukan secara langsung berdasarkan suatu undang-undang, sedangkan apabila undang-undang menentukan bahwa Pilkada dilakukan secara tidak langsung, maka keberadaan KPUD dan Panwaslih dalam Pilkada tidak diperlukan;
- Bahwa berdasarkan Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945, tugas Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri adalah menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Sedangkan wewenang KPUD dalam Pilkada bukan atas perintah UUD 1945, melainkan atas perintah UU Pemda *juncto* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, sehingga KPUD tidak dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;

6. Bank Indonesia dengan KPK; (Perkara ditarik)
7. KIP Kabupaten dan DPRK Aceh Tenggara dengan KIP Provinsi Aceh, Gubernur, dan Presiden cq. Menteri Dalam Negeri;
  - Pemohon baik KIP Kabupaten sebagai Pemohon I dan DPRK Aceh Tenggara sebagai Pemohon II tidak memenuhi syarat sebagai Pihak yang bersengketa.
8. KPU Provinsi dengan KPU; (Perkara ditarik)
9. Komisi Penyiaran Indonesia dengan Presiden cq. Menkominfo;
  - KPI adalah lembaga negara yang dibentuk dan kewenangannya diberikan oleh undang-undang bukan oleh Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, karena KPI bukanlah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, maka KPI tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*)
10. Ketua dan Wakil Ketua DPRD Poso dengan Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah
  - bahwa yang menjadi objek sengketa dari permohonan tersebut bukanlah kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, sehingga sesuai dengan ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 Ayat (1) huruf b UUMK, Mahkamah tidak berwenang untuk mengadili dan memutusnya. Oleh karenanya, permohonan harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).
11. Bupati dengan Presiden RI, Menteri Dalam Negeri, dan DPRD
  - Mahkamah berpendapat bahwa Bupati adalah organ pemerintahan yang juga lembaga negara dalam proses pembuatan peraturan daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Kewenangan Bupati tersebut diberikan oleh undang-undang, dan di dalam undang-undang tersebut tidak terdapat kewenangan implisit atau kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*) untuk melaksanakan kewenangan pokok Bupati yang diberikan oleh undang-undang dasar. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat bahwa sengketa yang terjadi antara Pemohon dan Termohon III bukanlah sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24C UUD 1945 sehingga permohonan Pemohon tidak beralasan;
12. Badrul Kamal dengan KPUD Kota Depok
  - Dari segi objek sengketa kewenangan konstitusional maupun dari segi subjek Pemohon dan Termohonnya, maka permohonan

tersebut bukanlah termasuk lingkup perkara sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara.

13. Gubernur Lampung dengan DPRD Provinsi Lampung (Perkara Ditarik)

14. DPD dengan Presiden dan DPR

- Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku Pemohon di hadapan Mahkamah dalam permohonan tersebut. Oleh karena Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan tersebut dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan, maka lebih lanjut Mahkamah mempertimbangkan pokok perkara;
- Terkait dengan pokok perkara, MK menyimpulkan bahwa proses pemilihan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan periode 2004-2009 tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan dengan demikian tidak terbukti pula bahwa Presiden mengabaikan kewenangan konstitusional sebagaimana didalilkan. Di samping itu, terlepas dari kelemahan dalam permohonan Pemohon yang dapat menyebabkan permohonan Pemohon dinilai kabur (*obscur*), Pemohon juga tidak berhasil meyakinkan Mahkamah guna membuktikan dalil-dalilnya, sehingga oleh karenanya permohonan pemohon harus ditolak;

Berdasarkan uraian di atas, dari 14 (empat belas) perkara yang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi, hanya satu perkara yang sampai pada putusan ditolak, yaitu terkait dengan sengketa kewenangan antara DPD dengan Presiden dan DPR terkait dengan proses pemilihan anggota BPK. Selebihnya tidak dapat diterima atau ditarik kembali. Hal ini berarti hanya ada satu perkara yang memenuhi *subjectum litis* dan *objectum litis*. Sedangkan untuk perkara lain, terdapat beberapa hal yang menarik untuk disimak terkait dengan pertimbangan Mahkamah Konstitusi, antara lain mengenai definisi lembaga negara. Komisi Penyiaran Indonesia, menurut MK merupakan lembaga negara, meskipun tidak disebutkan di dalam UUD RI 1945. Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai satu kesatuan juga dapat menjadi pihak yang bersengketa. Demikian pula dengan Menteri yang disebut sebagai unit pemerintahan yang merupakan bagian dari lembaga negara. KPUD ketika melaksanakan Pilkada bukan merupakan lembaga negara karena pada saat itu bukan merupakan bagian dari KPU.

Berdasarkan beberapa pertimbangan Mahkamah Konstitusi, dapat terlihat bahwa lembaga negara bukan hanya lembaga negara yang disebut oleh UUD RI 1945 melainkan juga lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang (contoh Komisi Penyiaran Indonesia). Dalam konteks sengketa kewenangan yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, harusnya hal tersebut secara jelas dapat dinyatakan bahwa terlepas dari lembaga tersebut adalah lembaga negara atau bukan, namun ketika lembaga tersebut tidak disebutkan di dalam UUD RI 1945 jelas kewenangannya juga tidak diberikan oleh Undang-Undang Dasar melainkan oleh undang-undang yang membentuknya. Untuk itu, dalam konteks ketatanegaraan, pembentukan lembaga-lembaga negara baru melalui undang-undang perlu dicermati dengan sungguh-sungguh dan berhati-hati. *Pertama*, terkait dengan statusnya. Apabila disebutkan sebagai lembaga negara, akan muncul kemudian keinginan bahwa anggotanya adalah pejabat negara, selanjutnya muncul pula tuntutan fasilitas dan protokoler sebagaimana pejabat negara. *Kedua*, terkait dengan kewenangan. Pembentukan lembaga baru dalam undang-undang biasanya akan mengambil atau memindahkan kewenangan dari lembaga negara yang sudah ada. Hal ini akan berpotensi konflik, dan ketika konflik tersebut terjadi, tidak ada mekanisme hukum yang mengatur bagaimana penyelesaian sengketa kewenangan lembaga tersebut, karena kewenangannya diberikan oleh undang-undang, bukan Undang-Undang Dasar.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Sengketa antarlembaga negara sangat mungkin terjadi di dalam praktek ketatanegaraan. Untuk itu, diperlukan keberadaan lembaga dan mekanisme penyelesaian sengketa antarlembaga negara. Berdasarkan perubahan UUD 1945, dibentuk Mahkamah Konstitusi yang salah satu kewenangannya adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Dengan memperhatikan rumusan tersebut, maka dapat dipahami bahwa tidak semua lembaga negara dan tidak semua sengketa kewenangan antarlembaga negara merupakan kompetensi dari Mahkamah Konstitusi.

UUD 1945 tidak menyebut secara tegas lembaga mana saja yang merupakan lembaga negara. Dengan demikian, ketentuan mengenai lembaga-lembaga negara yang dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan di Mahkamah Konstitusi, perlu dilihat dari peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih lanjut. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) juga tidak menyebutkan secara eksplisit lembaga mana yang dapat menjadi Pemohon dan Termohon. Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tanggal 18 Juli 2006. Berdasarkan peraturan tersebut, lembaga negara yang dapat menjadi Pemohon dan Termohon adalah:

1. DPR;
2. DPD;
3. MPR;
4. Presiden;
5. BPK;
6. Pemerintahan Daerah;
7. Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;



Berdasarkan penjabaran yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan di atas, maka lembaga negara yang pasti dapat dikatakan sebagai pihak dalam sengketa ini adalah DPR, DPD, MPR, Presiden, BPK, dan MA. Pemerintah Daerah, meskipun telah ditetapkan di dalam PMK sebagai lembaga negara, namun masih akan mengundang banyak kontroversi, sementara PMK tersebut juga masih memiliki *open clause*, dengan menyebutkan lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Pengertian mengenai para pihak yang bersengketa (*subjectum litis*) dan kewenangan yang dipersengketakan (*objectum litis*) masih multi tafsir, sehingga penentuan apakah para pihak kedudukan hukum (*legal standing*) yang memenuhi syarat diperiksa setiap kasus demi kasus. Berdasarkan pengalaman dan yurisprudensi Mahkamah Konstitusi, seharusnya MK dapat menyempurnakan PMK terkait dengan lembaga-lembaga negara yang menjadi *subjectum litis*. Dengan adanya pedoman tersebut, tidak ada lagi lembaga di luar yang disebutkan, mencoba-coba menggunakan mekanisme ini untuk menyelesaikan masalahnya, baik secara individu maupun secara kelembagaan.

## B. Saran

Penyelesaian sengketa merupakan salah satu fungsi dari hukum. Namun demikian hukum juga berfungsi untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan. Upaya preventif untuk mencegah terjadinya sengketa tetap akan lebih baik dibandingkan dengan upaya represif, dengan mengajukan permohonan penyelesaian sengketa ke institusi peradilan. Terlebih, institusi yang ada saat ini hanya terbatas, pada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, sehingga untuk lembaga di luar itu belum ada mekanisme penyelesaian sengketanya. Terkait dengan hal tersebut, perlu ada Undang-Undang yang mengatur hubungan antarlembaga negara yang ruang lingkup pengaturannya meliputi pendefinisian lembaga-lembaga negara, dan mekanisme hubungan kerja antarlembaga negara tersebut untuk mencegah terjadinya sengketa.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

Arifin, Firmansyah dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005

Asshiddiqie, Jimly. *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).

\_\_\_\_\_, *Lembaga Negara Pasca Reformasi*, cetakan kedua, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006).

Black's Law Dictionary, Sixth Edition, (St. Paul Minn. West Publishing Co, 1990).

Sabon, Max Boli. *Ilmu Negara*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994).

Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung: Armico, 1986

Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987).

Wahjono, Padmo. *Negara Republik Indonesia*, (Jakarta; CV Rajawali, 1982).

Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Bahan Tayang Sosialisasi UUD 1945*.

### Putusan:

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Putusan Perkara Nomor 2/SKLN-IX/2011.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Putusan Perkara Nomor 1/SKLN-IX/2011.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Putusan Perkara Nomor 1/SKLN-VIII/2010.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Putusan Perkara Nomor 27/SKLN-VI/2008.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Putusan Perkara Nomor 1/SKLN-VI/2008.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Ketetapan Perkara Nomor 7/SKLN-VI/2008.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Putusan Perkara Nomor 26/SKLN-V/2007.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Ketetapan Perkara Nomor 32/SKLN-V/2007.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Putusan Perkara Nomor 030/SKLN-IV/2006.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Putusan Perkara Nomor 027/SKLN-IV/2006.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Putusan Perkara Nomor 004/SKLN-IV/2006.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Putusan Perkara Nomor 002/SKLN-IV/2005.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Ketetapan Perkara Nomor 025/SKLN-III/2005.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Putusan Perkara Nomor 068/SKLN-II/2004.

**BAGIAN KEDUA:**  
**PENYELESAIAN SENGKETA MELALUI PENGADILAN**  
**KHUSUS**





# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pajak mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan bernegara, khususnya di dalam pelaksanaan pembangunan karena pajak merupakan sumber pendapatan negara untuk membiayai semua pengeluaran termasuk pengeluaran pembangunan. Dilihat dari fungsinya pajak mempunyai beberapa fungsi, yaitu: fungsi anggaran (*budgetair*), fungsi mengatur (*regulerend*), fungsi stabilitas, dan fungsi retribusi pendapatan. Dalam fungsi *budgeter*, pajak menjalankan fungsinya untuk membiayai pengeluaran negara, baik pengeluaran yang bersifat rutin maupun pembangunan, seperti belanja pegawai, belanja barang, pemeliharaan dan lain-lain. Sebagai fungsi mengatur, melalui kebijaksanaan pajak, pemerintah memiliki peluang yang lebih baik untuk mengatur pertumbuhan ekonomi. Disini pajak dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai suatu tujuan, seperti kebijakan pengurangan pajak dalam hal penanaman modal. Fungsi stabilitas, pajak memberi kesempatan pada pemerintah untuk dapat menjalankan kebijakan yang berhubungan dengan stabilitas harga sehingga dapat mengendalikan laju inflasi. Fungsi stabilitas ini dapat berjalan dengan cara mengatur peredaran uang di masyarakat, pemungutan pajak, dan penggunaan pajak seefisien mungkin. Dalam fungsi retribusi pendapatan, pajak dipungut untuk digunakan membiayai semua kepentingan umum. Salah satunya adalah untuk peningkatan lapangan kerja yang bermanfaat meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat luas.<sup>1</sup>

Dengan melihat fungsi-fungsi pajak tersebut, peran pajak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sangatlah penting. Namun mengingat pungutan pajak merupakan pembebanan terhadap warga negara, maka Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI 1945) mensyaratkan segala pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa

1 Fungsi dan Peran Pajak Bagi Negara, <http://id.shvoong.com/law-and-politics/taxation-law/2178134-fungsi-peranan-pajak-bagi-negara/#ixzz1cqCJ7Ycd>, diakses tanggal 9 Agustus 2011.

untuk keperluan negara harus berdasar undang-undang. Ketentuan tersebut mengandung filosofi bahwa pada pajak terdapat peralihan kekayaan dari rakyat kepada pemerintah (negara) tanpa imbalan yang dapat ditunjukkan secara langsung.<sup>2</sup> Dengan demikian pajak yang dipungut dengan dasar peraturan yang ditetapkan secara sepihak oleh Pemerintah, seperti peraturan pemerintah, keputusan presiden, atau keputusan menteri tidak dibenarkan kecuali hal tersebut didasarkan atas perintah undang-undang. Hal ini dimaksudkan agar pungutan pajak yang dimaksudkan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat ini tidak dilakukan semena-mena oleh pemerintah sebagai kepanjangan tangan dari negara.

Pemungutan pajak yang dilakukan tidak sesuai dengan undang-undang serta adanya ketidakseimbangan hak dan kewajiban antara wajib pajak dengan otoritas perpajakan (Fiskus) telah melahirkan sengketa perpajakan. Hal ini disikapi oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk undang-undang dengan selalu berusaha memberikan keseimbangan hak dan kewajiban antara wajib pajak dan Fiskus dalam setiap revisi undang-undang perpajakan. Sampai saat ini Undang-Undang Tentang Ketentuan Umum dan Tata cara Perpajakan sebagai induk dari peraturan perpajakan di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan, diawali dengan UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, sebagai pengganti berbagai peraturan bidang perpajakan produk hukum peninggalan pemerintah kolonial. Dalam UU No. 6 Tahun 1983 dilakukan penyederhanaan jenis dan jumlah pajak yang pada era kolonial jumlahnya sangat banyak. Kemudian Tahun 1994 Pemerintah melakukan pembaharuan perpajakan, antara lain dengan melakukan revisi terhadap berbagai undang-undang bidang perpajakan. UU No. 9 Tahun 1994 tentang Perubahan atas UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, antara lain memuat ketentuan baru mengenai banding yang dapat diajukan ke peradilan pajak dan sebelum Badan Peradilan Pajak terbentuk, maka Majelis Pertimbangan Pajak bertindak sebagai peradilan pajak yang putusannya bukan keputusan tata usaha negara.<sup>3</sup> Undang-Undang tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan kemudian direvisi kembali dengan UU Nomor 16 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yang perubahannya antara lain menyangkut aturan penyelesaian sengketa di bidang perpajakan yang pada

2 Y. Sri Pudyatmoko, *Hukum Pajak*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2009), hal. 73.

3 *Ibid*, hal.101

awalnya merupakan kewenangan Majelis Pertimbangan Pajak selanjutnya menjadi kewenangan dari badan Penyelesaian Sengketa Pajak. Revisi terakhir dilakukan dengan terbentuknya UU No. 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP). UU KUP ini dimaksudkan untuk lebih memberikan keadilan, meningkatkan pelayanan kepada Wajib Pajak, meningkatkan kepastian dan penegakan hukum, serta mengantisipasi kemajuan di bidang teknologi informasi dan perubahan ketentuan material di bidang perpajakan. Selain itu, perubahan tersebut juga dimaksudkan untuk meningkatkan profesionalisme aparatur perpajakan, meningkatkan keterbukaan administrasi perpajakan, dan meningkatkan kepatuhan sukarela Wajib Pajak. Sistem, mekanisme, dan tata cara pelaksanaan hak dan kewajiban perpajakan yang sederhana menjadi ciri dan corak dalam perubahan Undang-Undang ini dengan tetap menganut sistem *self assessment*. Perubahan tersebut khususnya berkaitan dengan peningkatan keseimbangan hak dan kewajiban bagi masyarakat Wajib Pajak sehingga masyarakat Wajib Pajak dapat melaksanakan hak dan kewajiban perpajakannya dengan lebih baik.<sup>4</sup>

Penyelesaian sengketa perpajakan dipandang sebagai sesuatu yang penting dalam peningkatan integritas wajib pajak dan aparatur perpajakan, sebab keadilan dan kepastian hukum yang dihasilkan oleh putusan atas penyelesaian sengketa pajak akan dipakai sebagai ukuran oleh masyarakat dalam menilai kinerja aparat pajak yang bersih dari unsur-unsur negatif, sehingga diharapkan hal tersebut mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap aparatur pajak serta mendorong masyarakat untuk patuh pajak.<sup>5</sup>

## B. Permasalahan

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan, mekanisme penyelesaian sengketa pajak selain dapat diselesaikan melalui mekanisme keberatan yang diajukan kepada Direktorat Jenderal Pajak di bawah Kementerian Keuangan, juga memungkinkan para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan melalui jalur Pengadilan Pajak dengan upaya banding dan pengajuan gugatan. Pengaturan mekanisme penyelesaian sengketa perpajakan tersebut antara lain terdapat dalam UU KUP dan UU No. 14 Tahun 2007 tentang Pengadilan Pajak.

4 Penjelasan Umum UU No. 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

5 Rukiah Komariah, *Pengadilan Pajak Proses Keberatan dan Banding*, (Jakarta: lembaga Kajian Hukum Fiskal Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal.3.

Berdasar latar belakang tersebut permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah mengenai bagaimana peraturan perundang-undangan mengatur masalah sengketa perpajakan dan bagaimana eksistensi Pengadilan Pajak dalam menangani sengketa perpajakan?

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengetahui penyelesaian sengketa perpajakan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan untuk mengetahui eksistensi Pengadilan Pajak dalam menangani sengketa perpajakan. Selanjutnya tulisan ini diharapkan dapat memperluas wawasan pembaca dan menjadi referensi bagi pihak yang berkepentingan untuk mengetahui dan memahami peraturan hukum perpajakan di Indonesia, khususnya terkait penyelesaian sengketa perpajakan. Di samping itu terkait bidang tugas Peneliti di DPR RI untuk memberikan suporting system bagi Dewan dalam menjalankan tugas-tugas kedewanannya, maka tulisan ini juga diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Anggota DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah di bidang perpajakan.

## BAB II

### KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Keseimbangan Kepentingan

Tujuan pemungutan pajak adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara yang pada prinsipnya pengeluaran tersebut diarahkan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Hal ini terkait dengan tugas utama pemerintah suatu negara, yaitu mewujudkan keadilan sosial melalui penghormatan terhadap hak-hak masyarakat serta membagi keuntungan-keuntungan (hak) dan beban-beban (kewajiban) secara pantas dalam bentuk hukum.<sup>6</sup> Keadilan masyarakat akan terwujud melalui keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan lainnya dan menciptakan ketentraman hidup dengan memelihara kepastian hukum. Sedangkan kepastian hukum terkait dengan efektivitas hukum yaitu terjaminnya kepastian hukum melalui sarana-sarana untuk memastikan pengakuan aturan-aturan hukum. Dalam efektivitas hukum ini polisi dan pengadilan berperan penting dalam menjaga nilai sosial hukum.<sup>7</sup>

Jeremy Bentham dalam bukunya *The Theory of Legislation*<sup>8</sup> menyebutkan bahwa hak dan kewajiban merupakan dua hal berbeda dan berlawanan yang muncul secara bersamaan dimana eksistensi keduanya tidak dapat dipisahkan. Hak itu sendiri merupakan keuntungan atau manfaat bagi orang yang mendapatkannya, sebaliknya kewajiban merupakan tugas dan keharusan yang dibebankan kepada orang yang menjalankannya. Dalam kaitan ini, hukum tidak mungkin memberikan hak kepada seseorang tanpa membebankan kewajiban yang setara kepada orang lain, artinya hukum tidak dapat memberikan keuntungan kepada seseorang tanpa sekaligus menimpakan beban pada orang lain.

<sup>6</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta: Kanisius, 2010), hal. 181.

<sup>7</sup> *Ibid*, hal. 182.

<sup>8</sup> Jeremy Bentham, *Teori Perundang-Undangan Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana* (*The Theory of Legislation*), diterjemahkan oleh Nuthadi (Bandung: Nuansa dan Nuansa Media, 2010), hal. 122.



Upaya memberikan keseimbangan kepentingan wajib pajak dengan Fiskus dalam pemungutan pajak tercermin dalam peraturan perpajakan di Indonesia yang menganut sistem *self assessment*. *Self assessment system* merupakan sistem pengenaan pajak yang memberikan wewenang pada wajib pajak untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang. Sistem ini umumnya diterapkan pada jenis pajak yang wajib pajaknya dipandang cukup mampu untuk menghitung dan menetapkan utang pajaknya sendiri, seperti dalam Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai atas Barang dan Jasa (PPN), dan Pajak atas Penjualan Barang Mewah (PPn. BM).<sup>9</sup>

Ciri-ciri *self assessment system* adalah sebagai berikut:<sup>10</sup>

- a. Wewenang menentukan besarnya pajak terutang ada pada wajib pajak;
- b. Wajib pajak aktif menghitung, menyeter, dan melaporkan sendiri pajak yang terutang;
- c. Fiskus tidak ikut campur dan hanya mengawasi.

## B. Sengketa Perpajakan

Pembebanan kewajiban untuk membayar pajak baik untuk orang pribadi maupun badan usaha seringkali tidak diimbangi dengan kesadaran masyarakat serta masih terbatasnya aparat perpajakan baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Jumlah penduduk yang banyak serta wilayah geografis yang sangat luas menuntut jumlah aparat pajak yang seimbang dengan jumlah wajib pajak berikut sebarannya. Realitasnya kuantitas aparat pajak belum memadai, sementara dari sisi kualitas khususnya integritas, masih dipertanyakan. Masih rendahnya kesadaran masyarakat untuk membayar pajak serta tindakan-tindakan menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan berdampak pada timbulnya sengketa di bidang perpajakan.

Pengertian sengketa pajak dirumuskan dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 12 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak sebagai sengketa yang timbul dalam bidang perpajakan antara wajib pajak atau penanggung pajak dengan pejabat yang berwenang sebagai akibat dikeluarkannya keputusan yang dapat diajukan banding atau gugatan kepada Pengadilan Pajak berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan, termasuk gugatan atas pelaksanaan penagihan berdasarkan Undang-undang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa. Sedangkan keputusan yang dimaksud adalah suatu penetapan tertulis di bidang perpajakan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan dan dalam rangka pelaksanaan

<sup>9</sup> Y. Sri Pudyatmoko, *op.cit.* hal. 81

<sup>10</sup> *Ibid.*

Undang-undang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (Pasal 1 angka 4).

Dilihat dari definisi tersebut, maka materi sengketa pajak berupa keputusan pejabat administrasi negara di bidang perpajakan. Dengan demikian sengketa pajak dapat digolongkan pada sengketa tata usaha negara. Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara memberi batasan sengketa tata usaha negara sebagai sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya yang dimaksud dengan 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.

Berdasarkan ruang lingkup keputusan sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 butir 4 UU No. 14 tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak dan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara maka unsur ketetapan administrasi negara di bidang pajak adalah:<sup>11</sup>

- a. Ketetapan tertulis;
- b. Badan atau pejabat administrasi negara (Dirjen Pajak);
- c. Tindakan hukum;
- d. Bersifat kongkrit, final, dan individual;
- e. Menyebabkan akibat hukum bagi orang pribadi atau badan hukum (wajib pajak)

Sedangkan unsur administrasi negara di bidang pajak yang dapat dituntut yaitu:<sup>12</sup>

- a. Perbuatan administrasi negara yang melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*);
- b. Perbuatan administrasi negara yang menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*);
- c. Perbuatan administrasi negara yang sewenang-wenang (*abus de droit*), yaitu perbuatan yang berada diluar ketentuan peraturan perundang-undangan atau ketentuan dalam peraturan perundang-undangan itu

11 Muhammad Sukri dan Djumadi, *Menyelesaikan Sengketa Melalui Pengadilan Pajak*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo), hal 99.

12 *Ibid.*

sendiri mengandung aturan yang sewenang-wenang, mengingat tidak menutup kemungkinan dalam suatu ketentuan peraturan perundang-undangan mengandung aturan yang bertentangan dengan asas dan kaidah hukum.

Penyelesaian sengketa pajak merupakan salah satu bentuk upaya administratif atau suatu keputusan atau ketetapan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat administrasi negara, yaitu Direktorat Jenderal Pajak. Sengketa pajak baru muncul jika sudah diterbitkan Surat Ketetapan oleh pejabat administrasi negara dalam hal ini oleh Direktur Jenderal Pajak. Oleh karenanya penyelesaian sengketa pajak harus diselesaikan melalui peradilan pajak, yaitu sebagai upaya administratif atau prosedur administratif keberatan kepada Direktur Jenderal Pajak sebagai peradilan semu dan upaya banding atau gugatan ke Pengadilan Pajak sebagai peradilan administratif murni.<sup>13</sup>

Menurut Muhammad Sukri, unsur-unsur upaya administratif adalah sebagai berikut:<sup>14</sup>

- a. Perselisihan diajukan oleh seseorang atau badan hukum perdata sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan tertulis atau tidak dikeluarkannya suatu keputusan oleh badan administrasi negara yang berwenang;
- b. Penyelesaian perselisihan atau sengketa dilakukan oleh badan pemerintah sendiri baik melalui prosedur keberatan maupun banding administrasi;
- c. Adanya hukum;
- d. Minimal dua pihak dan salah satu pihak adalah badan atau pejabat administrasi;
- e. Adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum *in concreto* untuk menjamin ditaatinya hukum material.

---

13 Y. Sri Pudyatmoko, *Pengadilan Pajak dan Penyelesaian Sengketa di Bidang Perpajakan*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005), hal. 31 – 33.

14 Muhammad Sukri dan Djumadi, *op.cit.*, hal. 84.

## BAB III ANALISIS

### A. Penyelesaian Sengketa Perpajakan

#### 1. Keberatan

Perubahan Undang-Undang No. 6 Tahun 1986 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan telah dilakukan sebanyak tiga kali, dengan perubahan terakhir melalui UU KUP. Sistem, mekanisme, dan tata cara pelaksanaan hak dan kewajiban perpajakan yang sederhana menjadi ciri dan corak dalam perubahan undang-undang perpajakan dengan tetap menganut sistem *self assessment*. Perubahan tersebut khususnya berkaitan dengan peningkatan keseimbangan hak dan kewajiban bagi masyarakat wajib pajak sehingga masyarakat wajib pajak dapat melaksanakan hak dan kewajiban perpajakannya dengan lebih baik. Mengaitkan pendapat Theo Huijbers, tentang keadilan masyarakat dengan pendapat Jeremy Betham mengenai hak dan kewajiban, penekanan mengedepankan kesetaraan hak dan kewajiban antara wajib pajak dan Fiskus merupakan upaya mewujudkan keadilan hukum, dimana keadilan akan tercipta jika negara mampu mewujudkan keseimbangan antara kepentingan dan kepentingan lainnya. Sudah pada tempatnya peraturan perpajakan yang berlaku sebagai hukum bagi wajib pajak dan Fiskus harus memperhatikan keseimbangan hak dan kewajiban, sehingga hak yang diberikan kepada Fiskus untuk memungut pajak haruslah seimbangan dengan kewajiban membayar pajak yang dibebankan kepada wajib pajak. Oleh karenanya, untuk mewujudkan rasa keadilan dan kepastian hukum UU Perpajakan tidak hanya menekankan kewajiban-kewajiban kepada wajib pajak tanpa diikuti hak-hak wajib pajak untuk mencari keadilan, dalam hal ini memenuhi kewajiban perpajakan berdasarkan perhitungan yang dilakukannya sesuai ketentuan undang-undang perpajakan. Di lain pihak, Fiskus yang memiliki kewenangan memungut pajak tidak bertindak semena-mena terhadap wajib pajak dalam melaksanakan haknya sebagai pemungut pajak, sehingga terhadap Fiskus perlu juga dibebankan kewajiban-kewajiban dalam rangka menegakkan hukum secara efektif.

Sistem *self assessment* dalam menghitung, melaporkan, serta menentukan pajak yang terutang menuntut keaktifan dan kejujuran wajib pajak dalam menghitung pajak yang terutang. Namun, mengingat kewajiban pajak merupakan suatu beban yang harus dipikul oleh wajib pajak serta belum sepenuhnya kesadaran masyarakat akan pentingnya membayar pajak, dalam praktek tidak jarang ada wajib pajak yang tidak jujur dalam menghitung serta melaporkan kewajiban pajaknya, bahkan masih banyak wajib pajak yang tidak memenuhi kewajiban pajaknya. Pada sisi yang lain, baik wajib pajak maupun Fiskus sebagai pemungut pajak dapat saja melakukan kesalahan dalam melakukan penghitungan pajak sehingga mengakibatkan Dirjen Pajak mengeluarkan Surat Ketetapan Pajak yang berbeda dengan perhitungan pajak yang terutang yang dibuat oleh wajib pajak sendiri. Kenyataan ini berdampak pada munculnya sengketa pajak sebagai akibat keberatan wajib pajak atas Surat Ketetapan Pajak yang dikeluarkan oleh Dirjen Pajak. Terhadap kasus ini undang-undang memberikan hak kepada wajib pajak baik perorangan maupun badan hukum untuk mengajukan keberatan kepada Direktur Jenderal Pajak. Dasar hukum pengajuan keberatan terdapat dalam UU KUP, sedangkan ketentuan mengenai tata cara pengajuan dan penyelesaian keberatan diatur dalam Peraturan Dirjen Pajak Nomor PER - 49/PJ./2009 tentang Tata Cara Pengajuan dan Penyelesaian Keberatan serta Surat Edaran Dirjen Pajak Nomor SE - 87/PJ/2009, sebagai peraturan pelaksanaan dari Peraturan Menteri Keuangan Nomor 194/PMK.03/2007 tentang Tata Cara Pengajuan dan Penyelesaian Keberatan.

#### 1. Materi keberatan

Pengajuan keberatan hanya dapat ditujukan kepada Direktur Jenderal Pajak atas dikeluarkannya;

- a. Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar;
- b. Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan;
- c. Surat Ketetapan Pajak Nihil;
- d. Surat Ketetapan Pajak Lebih Bayar; atau
- e. Pemotongan atau pemungutan pajak oleh pihak ketiga berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.

#### 2. Syarat mengajukan keberatan

Wajib pajak yang hendak mengajukan keberatan harus memenuhi syarat-syarat pengajuan keberatan sebagaimana tertuang dalam Pasal 25 UU KUP

berikut peraturan pelaksanaannya, yaitu:

- a. Pengajuan keberatan dilakukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dengan mengemukakan jumlah pajak yang terutang, jumlah pajak yang dipotong atau dipungut, atau jumlah rugi menurut penghitungan Wajib Pajak dengan disertai alasan yang menjadi dasar penghitungan.
- b. 1 (satu) surat keberatan diajukan hanya untuk 1 (satu) surat penetapan pajak, untuk 1 (satu) pemotong pajak, atau untuk 1 (satu) pemungutan pajak;
- c. Keberatan harus diajukan dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak tanggal dikirim surat penetapan pajak atau sejak tanggal pemotongan atau pemungutan pajak kecuali apabila Wajib Pajak dapat menunjukkan bahwa jangka waktu tersebut tidak dapat dipenuhi karena keadaan di luar kekuasaannya.
- d. Dalam hal Wajib Pajak mengajukan keberatan atas surat penetapan pajak, Wajib Pajak wajib melunasi pajak yang masih harus dibayar paling sedikit sejumlah yang telah disetujui Wajib Pajak dalam pembahasan akhir hasil pemeriksaan, sebelum surat keberatan disampaikan. Persyaratan ini hanya berlaku untuk pengajuan keberatan atas suatu Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar atau Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan yang berkaitan dengan Surat Pemberitahuan untuk Masa Pajak, Bagian Tahun Pajak, atau Tahun Pajak 2008 dan seterusnya.
- e. Surat keberatan ditandatangani oleh Wajib Pajak, dan dalam hal surat keberatan ditandatangani oleh bukan Wajib Pajak, surat keberatan tersebut harus dilampiri dengan Surat Kuasa Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 Undang-Undang KUP.

Dengan demikian keberatan diajukan kepada Direktur Jenderal Pajak oleh wajib pajak dalam hal jika menurut pendapat wajib pajak jumlah rugi, jumlah pajak, dan pemotongan atau pemungutan pajak tidak sebagaimana mestinya. Keberatan yang diajukan adalah mengenai materi atau isi dari penetapan pajak, yaitu mengenai jumlah rugi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, jumlah besarnya pajak, atau pemotongan atau pemungutan pajak. Keberatan juga harus disertai dengan argumen atau alasan yang menjadi dasar perhitungan wajib pajak secara jelas yang didukung dengan data-data pajaknya.

Batas waktu pengajuan surat keberatan ditentukan dalam waktu 3 (tiga) bulan sejak tanggal dikirim surat penetapan pajak atau sejak tanggal pemotongan

atau pemungutan pajak dimaksudkan agar wajib pajak mempunyai waktu yang cukup memadai untuk mempersiapkan surat keberatan beserta alasannya dan apabila ternyata bahwa batas waktu 3 (tiga) bulan tersebut tidak dapat dipenuhi oleh Wajib Pajak karena keadaan di luar kekuasaan Wajib Pajak (*force majeure*), tenggang waktu selama 3 (tiga) bulan tersebut masih dapat dipertimbangkan untuk diperpanjang oleh Direktur Jenderal Pajak.

Apabila hal surat keberatan tidak memenuhi persyaratan, keberatan Wajib Pajak tidak dipertimbangkan sehingga Direktur Jenderal Pajak tidak menerbitkan Surat Keputusan Keberatan. Guna memberikan kepastian atas proses keberatan yang diajukan wajib pajak, Direktur Jenderal Pajak harus memberitahukan secara tertulis kepada Wajib Pajak bahwa surat keberatannya tidak memenuhi persyaratan. Wajib Pajak memperbaikinya dalam batas waktu penyampaian surat keberatan, batas waktu penyelesaian keberatan dihitung sejak diterima surat berikutnya yang memenuhi syarat sebagai surat keberatan.

Sebelum mengajukan keberatan, Wajib Pajak dapat meminta keterangan secara tertulis hal-hal yang menjadi dasar pengenaan pajak atau penghitungan rugi dan Direktur Jenderal Pajak harus memberi keterangan secara tertulis yang diminta oleh Wajib Pajak dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak surat permintaan Wajib Pajak diterima. Jangka waktu pemberian keterangan oleh Direktur Jenderal Pajak tersebut tidak menunda jangka waktu pengajuan keberatan.

### 3. Proses Penyelesaian Keberatan

UU KUP mendelegasikan pengaturan mengenai tata cara penyelesaian keberatan pada Peraturan Menteri. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 194/PMK.03/2007 tentang Tata Cara Pengajuan dan Penyelesaian Keberatan beserta peraturan pelaksanaannya, untuk keperluan penyelesaian keberatan, Direktur Jenderal Pajak secara tertulis dapat :

- a. Meminjam buku, catatan, data, dan informasi dalam bentuk *hard copy* dan/atau *soft copy*; dan/atau meminta Wajib Pajak untuk memberikan keterangan.
- b. Wajib Pajak harus memenuhi peminjaman dan/atau permintaan paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak tanggal diterimanya surat peminjaman dan/atau permintaan.
- c. Apabila sampai dengan batas waktu 15 hari di atas Wajib Pajak belum meminjamkan sebagian atau seluruh buku, catatan, data dan informasi dan/atau belum memberikan keterangan yang diminta, dilakukan peminjaman dan/atau permintaan kedua paling lama 5



(lima) hari kerja sejak batas waktu tersebut berakhir.

- d. Wajib Pajak harus memenuhi peminjaman dan/atau permintaan kedua paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak tanggal diterimanya surat peminjaman dan/atau permintaan kedua.
  - e. Dalam hal Wajib Pajak tidak memenuhi sebagian atau seluruhnya peminjaman dan/atau permintaan, keberatan diproses berdasarkan data yang diperoleh dalam proses penyelesaian keberatan.
  - f. Pembukuan, catatan, data, informasi, atau keterangan lain yang tidak diberikan pada saat pemeriksaan tidak dipertimbangkan dalam penyelesaian keberatan, kecuali pembukuan, catatan, data, informasi, atau keterangan lain tersebut berada di pihak ketiga dan belum diperoleh Wajib Pajak pada saat pemeriksaan.
  - g. Sebelum menerbitkan Surat Keputusan Keberatan, Direktur Jenderal Pajak harus meminta Wajib Pajak untuk hadir guna memberikan keterangan atau memperoleh penjelasan mengenai keberatan Wajib Pajak dengan menggunakan formulir Surat Pemberitahuan Untuk Hadir.
  - h. Wajib pajak dapat mencabut pengajuan keberatan sepanjang surat pemberitahuan untuk hadir belum disampaikan kepada Wajib Pajak.
4. Keputusan keberatan
- a. Direktur Jenderal Pajak harus memberikan keputusan atas keberatan yang diajukan Wajib Pajak paling lama dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan sejak tanggal bukti penerimaan surat keberatan. Dengan ditentukannya batas waktu penyelesaian keputusan atas keberatan tersebut, berarti akan diperoleh suatu kepastian hukum bagi Wajib Pajak selain terlaksananya administrasi perpajakan.
  - b. Keputusan atas keberatan dapat berupa mengabulkan seluruhnya atau sebagian, menolak, atau menambah besarnya jumlah pajak yang masih harus dibayar.
  - c. Apabila jangka waktu 12 (dua belas) bulan telah terlampaui tetapi Direktur Jenderal Pajak tidak memberikan suatu keputusan, Surat Keputusan Keberatan harus diterbitkan dengan mengabulkan seluruh keberatan yang diajukan Wajib Pajak.

5. Beberapa pengaturan terkait keberatan:

- a. Dalam hal wajib pajak mengajukan keberatan, jangka waktu pelunasan pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) atau ayat (3a) KUP<sup>15</sup> atas jumlah pajak yang belum dibayar pada saat pengajuan keberatan, tertangguh sampai dengan 1 (satu) bulan sejak tanggal penerbitan Surat Keputusan Keberatan.  
Dengan demikian jatuh tempo pembayaran yang tertera dalam surat ketetapan pajak tertangguh sampai dengan 1 (satu) bulan sejak tanggal penerbitan Surat Keputusan Keberatan. Penangguhan jangka waktu pelunasan pajak menyebabkan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% per bulan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 tidak diberlakukan atas jumlah pajak yang belum dibayar pada saat pengajuan keberatan.-
- b. Jumlah pajak yang belum dibayar pada saat pengajuan permohonan keberatan tidak termasuk sebagai utang pajak.
- c. Dalam hal keberatan Wajib Pajak ditolak atau dikabulkan sebagian, wajib pajak dikenai sanksi administrasi berupa denda sebesar 50% (lima puluh persen) dari jumlah pajak berdasarkan keputusan keberatan dikurangi dengan pajak yang telah dibayar sebelum mengajukan keberatan.
- d. Dalam hal Wajib Pajak mengajukan permohonan banding, sanksi administrasi berupa denda sebesar 50% (lima puluh persen) tidak dikenakan.

2. **Banding**

Pengertian banding menurut UU No. 14 Tahun 2002 adalah upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Wajib Pajak atau penanggung Pajak terhadap suatu keputusan yang dapat diajukan Banding, berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku. UU KUP sebagai hukum material dalam hukum pajak menyebutkan bahwa Wajib Pajak dapat mengajukan permohonan banding hanya kepada badan peradilan pajak atas Surat Keputusan Keberatan dari Direktur Jenderal Pajak (Pasal 27 ayat (1). Artinya hak banding yang dimiliki wajib pajak merupakan upaya hukum terhadap keputusan keberatan dari Dikektur Jenderal Pajak atas keberatan yang diajukan wajib pajak atau penanggung pajak. Meminjam istilah Y.Sri

<sup>15</sup> Pasal 9 ayat (3) UU KUP menentukan bahwa surat Tagihan Pajak, Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar, serta Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan, dan Surat Keputusan Keberatan, Surat Keputusan Pembetulan, Putusan Banding, serta Putusan Peninjauan Kembali, yang menyebabkan jumlah pajak yang harus dibayar bertambah, harus dilunasi dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkan. Selanjutnya dalam ayat (3a) ditambahkan ketentuan bagi wajib pajak usaha kecil dan Wajib Pajak di daerah tertentu, jangka waktu pelunasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diperpanjang paling lama menjadi 2 (dua) bulan.

Pudyatmoko, banding pada Pengadilan Pajak merupakan “upaya hukum lanjutan” dari wajib pajak atau penanggung pajak atas keberatan yang dimohonkannya. Banding dalam Pengadilan Pajak (*beroep*) juga memiliki pengertian yang berbeda dengan upaya hukum banding pada pengadilan umum atau pengadilan tata usaha negara karena upaya hukum banding pada pengadilan umum dan pengadilan tata usaha negara merupakan pengadilan tingkat II yang memeriksa putusan pengadilan tingkat I. Sementara upaya banding pada Pengadilan Pajak merupakan upaya hukum yang diajukan wajib pajak atau penanggung pajak terhadap keputusan yang menurut peraturan di bidang perpajakan dapat diajukan banding, seperti Keputusan Direktur Jenderal Pajak atas Surat Ketetapan Pajak, bukan upaya hukum terhadap putusan lembaga peradilan pada tingkat sebelumnya.<sup>16</sup>

Fenomena yang terjadi pada kasus-kasus sengketa pajak, nampak kecenderungan wajib pajak atau penanggung pajak memanfaatkan hak yang diberikan oleh undang-undang untuk mengajukan upaya banding atas Keputusan Keberatan yang dikeluarkan Direktur Jenderal Pajak pada badan peradilan pajak, dalam hal ini Pengadilan Pajak. Data menunjukkan angka peningkatan pengajuan banding dari tahun ketahun sebagai berikut: pada 2007 jumlah kasus keberatan mencapai 4.353. Angka ini naik menjadi 7.011 kasus pada 2008, 9.823 kasus pada 2009, serta 9.466 kasus pada 2010.<sup>17</sup> Kalangan pengamat perpajakan menilai, besarnya animo wajib pajak atau penanggung pajak mengajukan banding karena keputusan keberatan yang prosesnya ditangani Direktorat Keberatan dan Banding sebagian besar tidak memuaskan wajib pajak. Kontradiksi fungsi dan posisi jabatan aparat Direktorat Keberatan dan Banding sebagai aparatur yang memiliki tugas mengurus masalah keberatan wajib pajak sekaligus aparat pajak yang mempunyai kewajiban meningkatkan pendapatan negara melalui sektor pajak, menyebabkan lembaga ini tidak dapat bersifat objektif dan cenderung memenangkan Direktur Jenderal Pajak dalam penyelesaian sengketa yang diajukan keberatan.

Berkaitan dengan banding ada beberapa unsur terkait, yaitu:

1. Materi banding

Materi pengajuan upaya hukum banding adalah Surat Keputusan Keberatan yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pajak.

---

16 Y. Sri Pudyatmoko, *Pengadilan dan Penyelesaian Sengketa Pajak*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005).

17 Direktorat Keberatan Diusulkan Keluar dari Pajak, <http://www.temppointeraktif.com/hg/bisnis/2011/11/07/brk,20111107-365171.id.html>, diakses tanggal 9 November 2011

2. Pihak yang mengajukan permohonan banding:

- a. Wajib Pajak, ahli warisnya, seorang pengurus, atau kuasa hukumnya.
- b. Apabila selama proses banding, pemohon banding meninggal dunia, banding dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya, kuasa hukum dari ahli warisnya, atau pengampunya dalam hal pemohon banding pailit.
- c. Apabila selama proses banding pemohon banding melakukan penggabungan, peleburan, pemecahan/pemekaran usaha, atau likuidasi, permohonan dimaksud dapat dilanjutkan oleh pihak yang menerima pertanggungjawaban karena penggabungan, peleburan, pemecahan/ pemekaran usaha, atau likuidasi dimaksud.

3. Syarat banding

- a. Banding diajukan dengan Surat Banding dalam Bahasa Indonesia kepada Pengadilan Pajak.
- b. Banding diajukan dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak tanggal diterima keputusan yang dibanding, kecuali diatur lain dalam peraturan perundang-undangan perpajakan.
- c. Jangka waktu 3 (tiga) bulan tidak mengikat apabila jangka waktu dimaksud tidak dapat dipenuhi karena keadaan di luar kekuasaan pemohon banding.
- d. Terhadap 1 (satu) Keputusan diajukan 1 (satu) Surat Banding.
- e. Banding diajukan dengan disertai alasan-alasan yang jelas, dan dicantumkan tanggal diterima surat keputusan yang dibanding.
- f. Pada Surat Banding dilampirkan salinan keputusan yang dibanding.
- g. Dalam hal banding diajukan terhadap besarnya jumlah pajak yang terutang, banding hanya dapat diajukan apabila jumlah yang terutang dimaksud telah dibayar sebesar 50% (lima puluh persen).

4. Putusan banding

Putusan Banding adalah putusan badan peradilan pajak atas banding terhadap Surat Keputusan Keberatan yang diajukan oleh Wajib Pajak. Putusan banding dapat berupa:

- a. Banding diterima;
- b. Banding ditolak;
- c. Banding ditolak sebagian.

Dalam hal permohonan banding Wajib Pajak ditolak atau dikabulkan sebagian, jumlah pajak berdasarkan putusan banding dikurangi dengan pajak yang telah dibayar sebelum mengajukan keberatan harus dilunasi paling lama 1 (satu) bulan sejak tanggal penerbitan Putusan Banding, dan penagihan dengan Surat Paksa akan dilaksanakan apabila Wajib Pajak tidak melunasi utang pajak tersebut. Di samping itu, Wajib Pajak dikenai sanksi administrasi berupa denda sebesar 100% (seratus persen). Apabila putusan Pengadilan Pajak mengabulkan sebagian atau seluruh banding, kelebihan pembayaran pajak dikembalikan dengan ditambah imbalan bunga sebesar 2% (dua persen) sebulan untuk paling lama 24 (dua puluh empat) bulan, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku.

5. Pencabutan banding:
  - a. Terhadap banding dapat diajukan surat pernyataan pencabutan kepada Pengadilan Pajak.
  - b. Banding yang dicabut dihapus dari daftar sengketa dengan :
    - penetapan Ketua dalam hal surat pernyataan pencabutan diajukan sebelum sidang dilaksanakan;
    - putusan Majelis/Hakim Tunggal melalui pemeriksaan dalam hal surat pernyataan pencabutan diajukan dalam sidang atas persetujuan terbanding.
    - Banding yang telah dicabut melalui penetapan Ketua Pengadilan atau putusan majelis atau hakim tunggal, tidak dapat diajukan kembali.
6. Beberapa hal terkait dengan upaya banding pajak
  - a. Pemohon banding dapat melengkapi Surat Bandingnya untuk memenuhi ketentuan yang berlaku sepanjang masih dalam jangka waktu pengajuan banding.
  - b. Apabila diminta oleh Wajib Pajak untuk keperluan pengajuan permohonan banding, Direktur Jenderal Pajak wajib memberikan keterangan secara tertulis hal-hal yang menjadi dasar Surat Keputusan Keberatan yang diterbitkan.
  - c. Dalam hal Wajib Pajak mengajukan banding, jangka waktu pelunasan pajak atas jumlah pajak yang belum dibayar pada saat pengajuan keberatan, tertangguh sampai dengan 1 (satu) bulan sejak tanggal penerbitan Putusan Banding.

- d. Jumlah pajak yang belum dibayar pada saat pengajuan permohonan keberatan tidak termasuk sebagai utang pajak.
- e. Jumlah pajak yang belum dibayar pada saat pengajuan permohonan banding belum merupakan pajak yang terutang sampai dengan Putusan Banding diterbitkan.
- f. Dalam hal permohonan banding ditolak atau dikabulkan sebagian, Wajib Pajak dikenai sanksi administrasi berupa denda sebesar 100% (seratus persen) dari jumlah pajak berdasarkan Putusan Banding dikurangi dengan pembayaran pajak yang telah dibayar sebelum mengajukan keberatan.

### **3. Gugatan**

Upaya hukum selain banding, yang dikenal dalam penyelesaian sengketa pajak adalah gugatan sebagai upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Wajib Pajak atau penanggung pajak terhadap pelaksanaan penagihan pajak atau terhadap keputusan yang dapat diajukan gugatan berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku.

#### **1. Materi gugatan**

Berdasarkan ketentuan Pasal 23 UU KUP, pokok perkara yang dapat dimohonkan gugatan yaitu gugatan Wajib Pajak atau penanggung pajak terhadap:

- a. pelaksanaan Surat Paksa, Surat Perintah Melaksanakan Penyitaan, atau Pengumuman Lelang;
- b. keputusan pencegahan dalam rangka penagihan pajak;
- c. keputusan yang berkaitan dengan pelaksanaan keputusan perpajakan, selain yang ditetapkan dalam Pasal 25 ayat (1) dan Pasal 26 KUP, yaitu
  1. Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar;
  2. Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan;
  3. Surat Ketetapan Pajak Nihil;
  4. Surat Ketetapan Pajak Lebih Bayar;
  5. Pemotongan atau pemungutan pajak oleh pihak ketiga berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.
  6. Surat Keputusan Keberatan
- d. penerbitan Surat Ketetapan Pajak atau Surat Keputusan Keberatan yang dalam penerbitannya tidak sesuai dengan prosedur atau tata cara yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan hanya dapat diajukan kepada badan peradilan pajak.

2. Syarat pengajuan gugatan
  - a. Gugatan diajukan secara tertulis dalam Bahasa Indonesia kepada Pengadilan Pajak.
  - b. Jangka waktu untuk mengajukan gugatan terhadap pelaksanaan penagihan Pajak adalah 14 (empat belas) hari sejak tanggal pelaksanaan penagihan.
  - c. Jangka waktu untuk mengajukan gugatan terhadap Keputusan selain gugatan terhadap pelaksanaan penagihan Pajak adalah 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterima Keputusan yang digugat.
  - d. Jangka waktu pengajuan gugatan tersebut tidak mengikat apabila jangka waktu dimaksud tidak dapat dipenuhi karena keadaan di luar kekuasaan penggugat dengan melakukan perpanjangan jangka waktu 14 (empat belas) hari terhitung sejak berakhirnya keadaan di luar kekuasaan penggugat.
  - e. Terhadap 1 (satu) pelaksanaan penagihan atau 1 (satu) Keputusan diajukan 1 (satu) Surat Gugatan.
3. Pihak yang dapat mengajukan gugatan:
  - a. Penggugat, ahli warisnya, seorang pengurus, atau kuasa hukumnya dengan disertai alasan-alasan yang jelas, mencantumkan tanggal diterima, pelaksanaan penagihan, atau Keputusan yang digugat dan dilampiri salinan dokumen yang digugat.
  - b. Apabila selama proses gugatan, penggugat meninggal dunia, gugatan dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya, kuasa hukum dari ahli warisnya, atau pengampunya dalam hal penggugat pailit.
  - c. Apabila selama proses gugatan, penggugat melakukan penggabungan, peleburan, pemecahan/pemekaran usaha, atau likuidasi, permohonan dimaksud dapat dilanjutkan oleh pihak yang menerima pertanggungjawaban karena penggabungan, peleburan, pemecahan/pemekaran usaha, atau likuidasi dimaksud.
4. Pencabutan gugatan:

Terhadap gugatan dapat diajukan surat pernyataan pencabutan kepada Pengadilan Pajak. Gugatan yang dicabut dihapus dari daftar sengketa melalui Penetapan Ketua Pengadilan Pajak dalam hal surat pernyataan pencabutan diajukan sebelum sidang atau melalui putusan Majelis/Hakim Tunggal setelah melalui pemeriksaan dalam hal surat pernyataan pencabutan diajukan setelah sidang, atas persetujuan tergugat. Terhadap



gugatan yang telah dicabut melalui penetapan atau putusan tidak dapat diajukan kembali.

5. Beberapa ketentuan terkait pengajuan gugatan:

- a. Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya penagihan Pajak atau kewajiban perpajakan.
- b. Penggugat dapat mengajukan permohonan agar tindak lanjut pelaksanaan penagihan pajak ditunda selama pemeriksaan sengketa pajak sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan Pajak. Permohonan ini dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketanya.
- c. Permohonan penundaan dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika pelaksanaan penagihan Pajak yang digugat itu dilaksanakan.

**B. Kedudukan Dan Kewenangan Pengadilan Pajak**

Pada masa pemerintah kolonial Hindia Belanda, masalah penyelesaian sengketa perpajakan ditangani oleh Institusi yang didirikan tahun 1915 berdasarkan Staatsblad 1915 No. 707 dan disempurnakan dengan membentuk Majelis Pertimbangan Pajak melalui Staatsblad 1927 No. 29 tentang *Ordonantie toet Regeling van het Beroep in Balastingzaken* sekaligus membentuk *Raad van Beroep in Bestalingzaken*. Pasca kemerdekaan, Majelis Pertimbangan Pajak ini masih terus dipertahankan keberadaannya demi mengisi kekosongan hukum dan baru direvisi dengan UU No. 5 tahun 1959 tentang perubahan *Regeling van het Beroep in Balastingzaken*. Majelis Pertimbangan Pajak berdasarkan UU No. 5 Tahun 1956 ini mempunyai tugas dan wewenang untuk memeriksa dan memutus permohonan banding atas penolakan keberatan yang diajukan oleh wajib pajak terkait sengketa pajak. Meskipun lembaga ini belum melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman, namun keberadaannya sudah diakui sebagai badan peradilan khusus yang menangani perkara perselisihan perpajakan<sup>18</sup>

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebabkan semua putusan Majelis Pertimbangan Pajak dianggap sebagai keputusan Lembaga Banding Administratif, bukan sebagai putusan Badan Peradilan Administrasi, sehingga putusannya dapat diuji keabsahannya oleh Peradilan Tata Usaha Negara, akibatnya proses penyelesaian sengketa pajak menjadi lebih panjang. Kondisi tersebut kemudian melahirkan ide untuk menegaskan Majelis Pertimbangan Pajak sebagai badan peradilan

<sup>18</sup> Rukiah Komariah, op.cit, hal. 6

administrasi di bidang perpajakan, dengan merumuskannya ke dalam Pasal 27 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Namun Mahkamah Agung berpendapat selama badan peradilan pajak yang dimaksud oleh Pasal 27 ayat (1) belum dibentuk, maka putusan Majelis Pertimbangan Pajak dianggap sebagai keputusan Tata Usaha Negara yang dapat diuji keabsahannya oleh Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>19</sup>

1. Wajib Pajak dapat mengajukan permohonan banding hanya kepada badan peradilan Pajak terhadap keputusan mengenai keberatannya yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pajak.
2. Sebelum badan peradilan pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk, permohonan banding diajukan kepada Majelis Pertimbangan Pajak, yang putusannya bukan merupakan keputusan Tata Usaha Negara.
3. Putusan badan peradilan pajak merupakan putusan akhir dan bersifat tetap.

Selanjutnya melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1997 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Pajak, penyelesaian sengketa pajak tidak lagi ditangani Majelis Pertimbangan Pajak, tetapi oleh Badan penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP) sebagai badan peradilan pajak yang mempunyai tugas memeriksa dan memutus sengketa pajak. Putusan BPSP mempunyai kekuatan eksekutorial dan kedudukan hukum yang sama dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, sehingga putusannya tidak dapat digugat ke Peradilan Umum atau Peradilan Tata Usaha Negara. Namun seperti halnya putusan MPP, Mahkamah Agung berpendapat semua putusan BPSP yang diajukan ke PTUN tetap diperiksa dan diputus sesuai hukum acara yang berlaku karena BPSP dianggap bukan merupakan badan peradilan pajak sebagaimana dimaksud Pasal 27 ayat (1) tersebut diatas. Berdasarkan pertimbangan bahwa dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa pajak melalui BPSP masih terdapat ketidakpastian hukum yang dapat menimbulkan ketidakadilan, dan penyelesaian sengketa pajak harus dilakukan dengan adil melalui prosedur dan proses yang cepat, murah dan sederhana, maka dibentuklah Pengadilan Pajak berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan

---

<sup>19</sup> Winarto Suhendro, *Pengadilan Pajak Sebagai Pengadilan Khusus Di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara*, [//www.setpp.depkeu.go.id/](http://www.setpp.depkeu.go.id/) hal.1. diakses tanggal 9 Agustus 2011

Pajak<sup>20</sup>, sebagai badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi wajib pajak atau penanggung pajak yang mencari keadilan terhadap sengketa pajak. Dengan demikian berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, BPSP berubah menjadi Pengadilan Pajak seperti disebutkan dalam Ketentuan Peralihan Undang-undang No. 14 Tahun 2002 bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Pajak yang telah dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 1997, menjadi Pengadilan Pajak dan Pengadilan Pajak merupakan kelanjutan dari BPSP.

Kompetensi Pengadilan Pajak yang hanya memiliki kewenangan memutus sengketa bidang perpajakan menyebabkan Pengadilan Pajak disebut sebagai pengadilan khusus. Ketentuan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 secara tegas menyatakan Pengadilan Pajak sebagai pengadilan khusus di lingkungan peradilan tata usaha negara. Pengertian pengadilan khusus berdasarkan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang, yaitu meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.

Penyebutan secara tegas bahwa Pengadilan Pajak merupakan pengadilan khusus terdapat pada Penjelasan Pasal 27 UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman menyebutkan:

“Yang dimaksud dengan “pengadilan khusus” antara lain adalah pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial dan pengadilan perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum, serta Pengadilan Pajak yang berada di lingkungan peradilan tata usaha negara.”

Selanjutnya dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 secara tegas juga dinyatakan bahwa putusan Pengadilan Pajak merupakan

<sup>20</sup> Ibid, hal. 2.

putusan pengadilan khusus di lingkungan peradilan tata usaha negara.

Kekhususan dari Pengadilan Pajak yaitu:<sup>21</sup>

1. Penyelesaian sengketa perpajakan memerlukan tenaga-tenaga hakim khusus yang mempunyai keahlian di bidang perpajakan dan berijazah Sarjana Hukum atau sarjana lain.
2. Sengketa yang diproses dalam Pengadilan Pajak khusus menyangkut sengketa perpajakan.
3. Putusan Pengadilan Pajak memuat penetapan besarnya Pajak Terutang dari Wajib Pajak, berupa hitungan secara teknis perpajakan, sehingga Wajib Pajak langsung memperoleh kepastian hukum tentang besarnya pajak terutang yang dikenakan kepadanya. Sebagai akibatnya jenis putusan Pengadilan Pajak, di samping jenis-jenis putusan yang umum diterapkan pada peradilan umum, juga berupa mengabulkan sebagian, mengabulkan seluruhnya, atau menambah jumlah pajak yang masih harus dibayar.

Di samping itu, terdapat beberapa faktor lain yang merupakan kekhususan dari Pengadilan Pajak antara lain sebagai berikut:<sup>22</sup>

1. Pengadilan Pajak berkedudukan di ibukota Negara.
2. Pembinaan teknis peradilan dilakukan oleh Mahkamah Agung, sedang pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan dilakukan oleh Kementerian Keuangan.
3. Proses penyelesaian sengketa pajak melalui Pengadilan Pajak dalam acara pemeriksaannya hanya mewajibkan kehadiran terbanding atau tergugat, sedangkan Pemohon banding atau penggugat dapat menghadiri persidangan atas kehendaknya sendiri, kecuali apabila dipanggil oleh hakim atas dasar alasan yang cukup jelas.
4. Proses seleksi penerimaan hakim dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan dengan melibatkan Mahkamah Agung.
5. Pengadilan Pajak selain menjadi bagian integral dari kekuasaan kehakiman juga merupakan bagian integral dari proses penerimaan negara yang bermuara di APBN.
6. Pengadilan Pajak merupakan pengadilan tingkat pertama dan terakhir dalam memeriksa dan memutus sengketa pajak.
7. Putusan Pengadilan Pajak merupakan putusan akhir dan mempunyai kekuatan hukum tetap.

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hal. 3

<sup>22</sup> *Ibid*, hal. 3-4

Pengadilan Pajak sebagai sebuah lembaga pemutus sengketa masyarakat dalam hal ini wajib pajak atau penanggung pajak yang dapat berupa orang maupun badan usaha, dengan lembaga pemerintah yang ruang lingkup kewenangannya di bidang perpajakan dengan materi sengketa berupa keputusan lembaga pemerintah di bidang hukum publik, maka sengketa yang ditangani Pengadilan Pajak pada hakekatnya merupakan sengketa di bidang tata usaha negara. Hal ini sesuai dengan pengertian sengketa tata usaha negara dan keputusan tata usaha negara yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan UU No.9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara:

“Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

“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.”

Pengaturan yang berbeda terdapat dalam UU KUP yang memberikan hak kepada wajib pajak atau penanggung pajak untuk mengajukan keberatan atas surat Ketetapan Pajak yang dikeluarkan Direktur Jenderal Pajak hanya kepada Direktur Jenderal Pajak. Kewenangan penyelesaian tingkat pertama sengketa pajak melalui pengajuan keberatan menjadi kewenangan Direktorat Jenderal Pajak (dengan pembatasan waktu tertentu) dan apabila wajib pajak tidak puas dengan penyelesaian keberatan pada tingkat pertama, maka terhadap surat Keputusan Keberatan dapat diajukan banding kepada badan peradilan pajak (Pengadilan Pajak), bukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>23</sup>

Menurut Rukiah Komariah, rumusan yang memuat ketentuan penyelesaian tingkat pertama dan adanya batas waktu tertentu serta pernyataan putusan badan peradilan pajak bukan termasuk dalam keputusan tata usaha negara,

---

<sup>23</sup> Lihat ketentuan Pasal 26 dan 27 UU KUP.

mengandung arti Pengadilan Pajak merupakan pengadilan yang berdiri sendiri dan memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada pengadilan tingkat pertama dalam peradilan tata usaha negara. Corak dan sifat khas bidang perpajakan menjadikan peradilan perpajakan sebagai peradilan administrasi dalam arti sempit yang memeriksa dan memutus perkara sengketa administrasi murni di luar pelanggaran pidana dan perdata.<sup>24</sup>

Pengadilan Pajak merupakan pengadilan tingkat pertama dan terakhir dalam memeriksa dan memutus sengketa pajak. Sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir pemeriksaan atas sengketa pajak hanya dilakukan oleh Pengadilan Pajak. Oleh karenanya putusan Pengadilan Pajak tidak dapat diajukan Gugatan ke peradilan umum, Peradilan Tata Usaha Negara, atau badan peradilan lain, kecuali putusan berupa tidak dapat diterima yang menyangkut kewenangan atau kompetensi pengadilan.<sup>25</sup> Kedudukan Pengadilan Pajak sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir yang memeriksa dan memutus sengketa pajak, membawa konsekuensi putusan Pengadilan Pajak sebagai putusan yang bersifat final sehingga terhadap putusan yang telah ditetapkan Pengadilan Pajak tidak dapat lagi diajukan gugatan, banding, atau kasasi. Namun, pihak-pihak yang bersengketa masih dimungkinkan mengajukan peninjauan kembali atas putusan Pengadilan Pajak kepada Mahkamah Agung. Permohonan peninjauan kembali hanya dapat diajukan berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Apabila putusan Pengadilan Pajak didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- b. Apabila terdapat bukti tertulis baru yang penting dan bersifat menentukan, yang apabila diketahui pada tahap persidangan di Pengadilan Pajak akan menghasilkan putusan yang berbeda;
- c. Apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut, kecuali yang diputus berdasarkan Pasal 80 ayat (1) huruf b dan huruf c yaitu dalam hal putusan mengabulkan sebagian atau seluruhnya dan menambah Pajak yang harus dibayar;
- d. Apabila mengenai suatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya; atau
- e. Apabila terdapat suatu putusan yang nyata-nyata tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>24</sup> Rukiah Komariah, *op.cit.*, hal 98.

<sup>25</sup> Lihat Pasal 33 UU No. 14 tahun 2002 berikut penjelasannya.

Sebagai badan peradilan khusus, Pengadilan Pajak berkedudukan di bawah Mahkamah Agung. Pembinaan teknis peradilan dilakukan oleh Mahkamah Agung termasuk pembinaan dan pengawasan umum terhadap hakim, tetapi pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan dilakukan oleh Departemen (Kementerian) Keuangan (Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) UU Pengadilan Pajak). Keberadaan dua lembaga berbeda yang menaungi pembinaan Pengadilan Pajak, memunculkan polemik seputar independensi lembaga peradilan itu sendiri, meskipun dalam UU Pengadilan Pajak Pasal 5 ayat (3) secara tegas disebutkan bahwa pembinaan yang dilakukan tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus sengketa pajak. Menurut Busyro Muqoddas<sup>26</sup>, penyelewengan yang terjadi pada Pengadilan Pajak disebabkan karena penyalahgunaan wewenang yang muncul sebagai dampak dari pembinaan Pengadilan Pajak di bawah Kementerian Keuangan. Masalah lainnya adalah banyak hakim Pengadilan Pajak berasal dari lingkungan Direktorat Jenderal Pajak, seperti pensiunan pegawai pajak. Terkait dengan pendapat bahwa hakim yang mempunyai keterikatan emosional dengan direktorat Jenderal Pajak memang tidak dapat dipungkiri jika memang hakim-hakim tersebut berasal dari kalangan aparat pajak. Disamping itu UU Pengadilan Pajak tidak memberikan larangan. UU Pengadilan Pajak hanya mengatur rangkap jabatan bagi hakim sebagaimana diatur dalam Pasal 12, yaitu hakim tidak boleh merangkap menjadi pelaksana putusan Pengadilan Pajak, wali, pengampu, atau pejabat yang berkaitan dengan suatu sengketa pajak yang akan atau sedang diperiksa olehnya, penasehat hukum, konsultan Pajak, akuntan publik, dan/atau pengusaha.

Pernyataan Busyro Muqodass selaras dengan hasil kajian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengenai penyelenggaraan Pengadilan Pajak menyebutkan selain kelemahan-kelemahan dalam peraturan perundang-undangan kelembagaan Pengadilan Pajak, KPK mengidentifikasi beberapa kelemahan dalam penyelenggaraan peradilan pajak antara lain tidak adanya kode etik panitera Pengadilan Pajak, tidak adanya aturan di Pengadilan Pajak mengenai *post employment* mantan hakim Pengadilan Pajak yang menjadi kuasa hukum, masih adanya pelayanan terkait sengketa pajak di *back office*, tidak dipublikasikannya putusan majelis hakim Pengadilan Pajak, belum optimalnya pembinaan teknis peradilan kepada hakim dan panitera Pengadilan Pajak oleh MA, dan belum optimalnya pengawasan terhadap hakim dan Panitera Pengadilan Pajak.<sup>27</sup>

26 KY Akan Diberi Kewenangan Lebih Luas Awasi Hakim Pengadilan Pajak, Jawa Post, 25 April 2010.

27 KPK Paparkan Kajian Penyelenggaraan Peradilan Pajak, <http://www.pelitaonline.com/read/politik/nasional/16/718/kpk-paparkan-kajian-penyelenggaraan-peradilan-pajak/>, diakses tanggal 6 Agustus 2011



Sesuai dengan wewenang yang diberikan undang-undang, Pengadilan Pajak bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa pajak berupa banding dan gugatan.<sup>28</sup> Dalam hal banding, sengketa Pajak yang menjadi objek pemeriksaan Pengadilan Pajak adalah sengketa yang dikemukakan pemohon banding dalam permohonan keberatan yang seharusnya diperhitungkan dan diputuskan dalam keputusan keberatan. Selain itu Pengadilan Pajak dapat pula memeriksa dan memutus permohonan banding atas keputusan/ketetapan yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang sepanjang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan bidang perpajakan. Sedangkan dalam hal gugatan, Pengadilan Pajak memeriksa dan memutus sengketa atas pelaksanaan penagihan pajak atau keputusan pembetulan atau keputusan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) UU KUP.

Mengingat Pengadilan Pajak merupakan pengadilan tingkat pertama dan terakhir dengan konsekuensi putusan yang dikeluarkannya bersifat final maka Putusan Pengadilan Pajak langsung dapat dilaksanakan dengan tidak memerlukan lagi keputusan pejabat yang berwenang kecuali peraturan perundang-undangan mengatur lain. Pasal 88 UU Pengadilan Pajak menyebutkan Putusan Pengadilan Pajak harus dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterima putusan dengan ancaman sanksi bagi pejabat yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan Pajak dalam jangka waktu yang ditentukan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan kepegawaian. Dengan demikian pada dasarnya putusan Pengadilan Pajak langsung dapat dilaksanakan kecuali putusan dimaksud menyebabkan kelebihan pembayaran Pajak. Misalnya, Putusan Pengadilan Pajak menyebabkan Pajak Penghasilan menjadi lebih bayar. Dalam hal ini, Kepala Kantor Pelayanan Pajak masih harus menerbitkan Surat Perintah Membayar Kelebihan Pajak yang diperlukan pembayar pajak untuk dapat memperoleh kelebihan dimaksud.

---

28 Selain memeriksa dan memutus sengketa pajak, Pengadilan Pajak memiliki tugas mengawasi kuasa hukum yang memberikan bantuan hukum kepada pihak-pihak yang bersengketa dalam sidang-sidang Pengadilan Pajak.

## BAB IV PENUTUP

### A. Kesimpulan

Sengketa perpajakan merupakan sengketa yang berawal dari ketidakpuasan wajib pajak atau penanggung pajak terhadap penetapan pajak yang dikeluarkan oleh Fiskus. Beberapa faktor menjadi latar belakang munculnya, seperti pemahaman yang berbeda terhadap ketentuan perpajakan yang digunakan sebagai dasar penghitungan pajak, masih rendahnya tingkat kepatuhan wajib pajak untuk memenuhi kewajibannya maupun adanya upaya menghindari pembayaran pajak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga wajib pajak tidak melakukan perhitungan pajaknya secara jujur. Sengketa pajak dapat dihindari jika masing-masing pihak baik wajib pajak maupun Fiskus melakukan kewajiban dan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan itikad baik.

Reformasi perpajakan yang digalakkan Pemerintah, khususnya terkait dengan reformasi administrasi perpajakan memiliki tujuan untuk meningkatkan kepatuhan sukarela wajib pajak, meningkatkan kepercayaan wajib pajak terhadap administrasi perpajakan, serta tercapainya produktivitas aparat perpajakan yang tinggi yaitu mampu mengoptimalkan pendapatan negara melalui sektor pajak. Pembentukan administrasi pajak diupayakan melalui perbaikan dan penyempurnaan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan bidang perpajakan. Namun upaya ini harus diimbangi dengan penegakkan hukum yang mencerminkan unsur keadilan dan kepastian hukum. Sebagai contoh, penerapan *self assessment* merupakan upaya meletakkan posisi yang seimbang antara wajib pajak dengan Fiskus. Perhitungan pajak yang ditetapkan Fiskus didasarkan pada perhitungan dan laporan pajak dari wajib pajak itu sendiri dengan mengacu pada ketentuan perpajakan yang tersedia. Jika perhitungan wajib pajak dilakukan secara jujur dan Fiskus memeriksa kebenaran data-data pajak secara transparan berdasarkan ketentuan perpajakan maka sebenarnya sengketa pajak dapat dihindari atau paling tidak diminimalisasi, meski dalam

prakteknya masih dimungkinkan terjadinya kesalahan dalam penerapan aturan perpajakan sehingga muncul sengketa pajak.

Undang-undang telah mengatur penyelesaian sengketa pajak, yaitu melalui mekanisme pengajuan keberatan kepada Direktur Jenderal Pajak. Pengajuan gugatan harus memenuhi persyaratan formal diikuti alasan jelas yang menjadi dasar perhitungan sehingga wajib pajak mengajukan surat keberatan,serta diajukan dalam jangka waktu yang telah ditentukan UU KUP. UU KUP menjamin kepastian hukum bagi pemohon keberatan dengan menentukan keharusan bagi Direktur Jenderal Pajak untuk memberikan Surat Keputusan Keberatan dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak surat keberatan diterima (sesuai tanggal diterimanya surat keberatan). Dalam hal wajib pajak atau penanggung pajak hak-haknya tidak diperhatikan dalam keputusan keberatan, maka yang bersangkutan diberikan hak mengajukan banding atau gugatan hanya kepada Pengadilan Pajak sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir yang mempunyai sifat final, berkekuatan hukum tetap dan mengikat.

Ditinjau dari UU No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan UU KUP, Pengadilan Pajak merupakan pengadilan khusus bidang perpajakan dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang memiliki hukum acaranya sendiri. Sistem pembinaan teknis Pengadilan Pajak berada di bawah Mahkamah Agung tetapi pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan berada di bawah Kementerian Keuangan. Pembinaan dalam dua “tangan” yang berbeda jika tidak diiringi dengan pengawasan yang memadai, dalam implementasinya dapat menimbulkan permasalahan dalam soal independensi hakim.

## **B. Saran**

Penanganan keberatan oleh Direktorat Keberatan Direktur Jenderal Pajak seringkali tidak memuaskan wajib pajak, salah satu penyebabnya karena proses keberatan dilakukan oleh aparat pajak dibawah Direktorat Jenderal Pajak, sehingga keputusan cenderung lebih berpihak kepada Fiskus. Oleh karena itu Pengadilan Pajak sebagai lembaga yang berwenang menangani permohonan upaya banding wajib pajak atas Keputusan Keberatan yang dikeluarkan Direktur Jenderal Pajak harus memiliki kemandirian yang kuat. Untuk menjaga kemandirian tersebut sistem pembinaan dan pengawasan terhadap aparat Pengadilan Pajak harus lebih ditingkatkan melalui pembenahan peraturan perundang-undangan dan kode etik yang mampu meningkatkan profesionalisme hakim dan aparat Pengadilan Pajak serta menjaga independensi dan etika hakim.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

Bentham, Jeremy. *Teori Perundang-Undangan- Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana* (The Theory of Legislation), diterjemahkan oleh Nurhadi (Bandung: Nuansa dan Nuansa Media, 2010).

Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum*. (Yogyakarta: Kanisius. 2010).

Komariah, Rukiah. *Pengadilan Pajak Proses Keberatan dan Banding*. (Jakarta: lembaga Kajian Hukum Fiskal Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2007).

Sri, Y. Pudyatmoko. *Hukum Pajak*. (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2009).

-----, *Pengadilan Pajak dan Penyelesaian Sengketa di Bidang Perpajakan*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. 2005).

Sukri, Muhammad dan Djumadi. *Menyelesaikan Sengketa Melalui Pengadilan Pajak*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

### Internet:

Suhendro, Winarto. *Pengadilan Pajak Sebagai Pengadilan Khusus Di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara*, [www.setpp.depkeu.go.id/ DataFile/... / Berita% 20Pajak%20REVISI.doc](http://www.setpp.depkeu.go.id/DataFile/.../Berita%20Pajak%20REVISI.doc), diakses tanggal 9 Agustus 2011.

KY Akan Diberi Kewenangan Lebih Luas Awasi Hakim Pengadilan Pajak. Jawa Post. 25 April 2010.

Direktorat Keberatan Diusulkan Keluar dari Pajak, <http://www.tempointeraktif.com/hg/bisnis/2011/11/07/brk,20111107-365171,id.html>, diakses tanggal 9 November 2011.

*Fungsi dan Peran Pajak Bagi Negara*, <http://id.shvoong.com/law-and-politics/taxation-law/2178134-fungsi-peranan-pajak-bagi-negara/> diakses tanggal 9 agustus 2011.

KPK Paparkan Kajian Penyelenggaraan Peradilan Pajak, <http://www.pelitaonline.com/read/politik/nasional/16/718/kpk-paparkan-kajian-penyelenggaraan-peradilan-pajak/>, diakses tanggal 6 Agustus 2011.

**Peraturan:**

Indonesia. Undang-Undang Tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. UU No. 28. LN No. 85 Tahun 2007. TLN No. 4740.

----- . Undang-Undang tentang Pengadilan Pajak.No. 14 LN. Nomor 27. Tahun 2002. TLN No. 4189

----- . Undang-Undang tentang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.UU No. 9 LN No. 35. Tahun 2004. TLN No.4380

----- . Undang-Undang tentang tentang Kekuasaan Kehakiman. UU No. 48 LN. No.157 Tahun 2009. TLN No.5076.

Peraturan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 194/PMK.03/2007 tentang Tata Cara Pengajuan dan Penyelesaian Keberatan.

**BUKU KEDUA:**  
**PENYELESAIAN PERSELISIHAN HUBUNGAN**  
**INDUSTRIAL MELALUI PENGADILAN HUBUNGAN**  
**INDUSTRIAL**

*Denico Doly\**

---

\* Calon Peneliti Hukum pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, Setjen DPR RI.  
Alamat e-mail: nico\_tobing@yahoo.com

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan (*Machtsstaat*)<sup>1</sup>, demikian ditegaskan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD Tahun 1945). Hal tersebut mengandung arti bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum. Sebagai suatu negara hukum, menghendaki agar segala kekuasaan dan wewenang harus selalu dilaksanakan berdasarkan hukum dengan tidak pandang bulu, tidak membedakan golongan, suku, keturunan, agama, dan status sosial. Hukum harus ditegakkan dan selalu dihormati serta ditaati, tanpa pengecualian apakah warga masyarakat ataupun penguasa negara, dalam hal mana segala perbuatan atau tindakannya harus didasarkan pada hukum.

Telah disadari bahwa tanpa tersedianya perangkat aturan hukum, kehidupan masyarakat akan kacau balau, tidak ada ketenteraman dan sulit untuk dikendalikan. Tidak jarang dalam suatu kehidupan masyarakat atau negara timbul pertentangan atau benturan-benturan kepentingan. Oleh karena itu kehadiran hukum dalam kehidupan masyarakat atau bernegara adalah merupakan faktor yang menentukan selain faktor-faktor yang lainnya, karena dengan adanya seperangkat aturan hukum, maka timbul batasan-batasan dalam kehidupan masyarakat yang akan menjadikan suasana lebih terarah, stabil, tenteram, dan dapat dikendalikan.

Demikian pula di dunia perusahaan, suatu peraturan dibutuhkan untuk mengatur hubungan kerja antara buruh dan majikan. Pada dasarnya yang dimaksud dengan hubungan kerja adalah hubungan antara buruh dan majikan, yang terjadi setelah diadakannya perjanjian oleh buruh dengan majikan dimana buruh menyatakan kesanggupannya untuk bekerja pada majikan dengan menerima upah dan dimana majikan menyatakan kesanggupannya untuk

---

1 Farid Mu'azd, *Pengadilan Hubungan Industrial dan Alternatif Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Diluar Pengadilan*, (Jakarta : Ind-Hill-Co, 2006), hal. 64

mempekerjakan buruh dengan membayar upah, perjanjian yang demikian disebut perjanjian kerja.

Dalam lapangan hukum, dikenal berbagai macam peraturan-peraturan hukum yang salah satu diantaranya adalah Hukum Perburuhan. Hukum Perburuhan adalah himpunan peraturan, baik tertulis maupun tidak, yang berkenaan dengan kejadian di mana seseorang bekerja pada orang lain dengan menerima upah.<sup>2</sup> Bekerjanya seseorang pada suatu perusahaan mempunyai hak dan kewajiban yang harus di jalankan oleh masing-masing pihak dan mempunyai peraturan yang telah dibuat atas dasar kesepakatan kedua belah pihak.

Hubungan antara buruh dengan pengusaha tidak selalu harmonis. Ada kalanya salah satu atau kedua belah pihak melalaikan kewajibannya dan atau tidak memenuhi haknya. Dengan tidak dipenuhinya hak atau kewajiban tersebut, dapat menimbulkan perselisihan hubungan industrial antara pekerja dengan pengusaha. Perselisihan yang terjadi antara buruh dengan pengusaha yang semakin kompleks pada saat ini. Perselisihan sewajarnya bisa diselesaikan sendiri antara masing-masing pihak secara musyawarah mufakat. Tetapi seringkali dengan jalan tersebut tidak ditemui kata sepakat, sehingga masalah perselisihan diselesaikan melalui mediator. Perselisihan yang kompleks ini perlu diselesaikan dengan baik dan tidak merugikan kedua belah pihak. Salah satu cara penyelesaiannya melalui Peradilan Hubungan Industrial yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (selanjutnya disebut dengan UUPPHI).

Dalam Undang-undang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial bahwa yang dimaksud dengan perselisihan hubungan industrial adalah perbedaan pendapat yang mengakibatkan pertentangan antara pengusaha dengan pekerja/buruh atau serikat pekerja/buruh karena adanya perselisihan mengenai hak, perselisihan pemutusan hubungan kerja serta perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh dalam satu perusahaan.<sup>3</sup> Prinsip Hubungan Industrial yang dianut oleh Indonesia adalah kekeluargaan dan mufakat. Hubungan Industrial merupakan suatu sistem hubungan yang terbentuk antara para pelaku dalam proses produksi barang dan atau jasa yang terdiri dari unsur pengusaha, pekerja/buruh dan pemerintah yang di dasarkan pada nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Hubungan Industrial akan membahas seluruh aspek dan permasalahan ekonomi, sosial, politik dan budaya baik yang secara

2 Adrian Sutedi, Hukum Perburuhan, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009), hal. 4.

3 Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.



langsung maupun tidak langsung yang berkaitan dengan hubungan antara pekerja dan pengusaha.

Penyelesaian perselisihan antara pekerja dengan pengusaha sebelumnya diatur melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1957 tentang penyelesaian Hubungan Industrial, dan juga dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja dengan Perusahaan Swasta. Kedua peraturan ini dirasa sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan juga kebutuhan atas proses penyelesaian yang cepat, tepat, adil, dan murah.<sup>4</sup> Karena penyelesaian perselisihan antara pekerja dengan pengusaha membutuhkan proses yang cepat, tepat, adil dan murah. Dalam perkembangannya juga penyelesaian perselisihan industrial ini memerlukan lembaga yang dapat menaungi semua permasalahan yang ada di dalam hubungan industrial.

Perkembangan perekonomian yang begitu pesat dan juga perkembangan masyarakat yang mempunyai berbagai macam kepentingan, maka pengaturan tatanan hidup masyarakatpun berubah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1957 tentang penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial dirubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, hal ini dikarenakan undang-undang nomor 22 tahun 1957 sudah tidak dapat memenuhi proses penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang ada.

Hubungan Industrial merupakan perselisihan yang terjadi antara pekerja/buruh ataupun Serikat Buruh dengan Pengusaha, karena adanya perselisihan mengenai hak, perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja dan perselisihan dalam satu Perusahaan.

Perselisihan di bidang Hubungan Industrial yang selama ini dikenal, dapat terjadi mengenai hak yang telah ditetapkan, atau mengenai keadaan Ketenagakerjaan yang belum ditetapkan baik dalam Perjanjian Kerja Bersama maupun peraturan perundang-undangan.

Hubungan kerja antara pekerja/buruh dengan Pengusaha merupakan hubungan yang didasari oleh kesepakatan kedua belah pihak untuk mengikatkan diri dalam suatu hubungan kerja. Dalam hal salah satu pihak tidak menghendaki lagi untuk terikat dalam hubungan kerja tersebut, maka sulit bagi pihak yang lain untuk tetap mempertahankan hubungan yang harmonis. Oleh karena itu perlu dicari jalan keluar yang terbaik bagi kedua belah pihak untuk menentukan bentuk penyelesaian, sehingga Pengadilan Industrial yang diatur

---

4 Adrian Sutedi, Hukum Perburuhan, hal. 104

dalam Undang-undang RI akan dapat menyelesaikan kasus-kasus pemutusan hubungan kerja yang tidak diterima oleh salah satu pihak.

Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial diusahakan melalui penyelesaian perselisihan yang terbaik, yaitu penyelesaian perselisihan oleh para pihak yang berselisih, sehingga dapat diperoleh hasil yang menguntungkan kedua belah pihak. Penyelesaian ini dapat diselesaikan melalui Bipartit, Tripartit, Arbitrase dan Pengadilan Hubungan Industrial.

Penyelesaian Hubungan Industrial melalui Pengadilan Hubungan Industrial dilakukan, apabila tahapan proses Bipartit dan Tripartit tidak dapat menemui titik temu. Permohonan pemeriksaan dilakukan dengan mengajukan Gugatan oleh salah satu pihak yang tidak menerima Anjuran yang telah dikeluarkan oleh Mediator ataupun Konsiliator, kepada Ketua Pengadilan Hubungan Industrial. Pemeriksaan sengketa Perselisihan Hubungan Industrial dilaksanakan oleh Majelis Hakim yang beranggotakan 3 (tiga) orang, yakni seorang Hakim Pengadilan Negeri dan 2 (dua) orang Hakim Ad-Hoc yang pengangkatannya di usulkan oleh organisasi Pengusaha dan organisasi buruh.

Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial harus dilakukan baik melalui penyelesaian alternatif maupun dengan melalui jalur badan peradilan. Permasalahan dalam tulisan ini adalah, mengapa diperlukan pembentukan Pengadilan Hubungan Industrial dalam menyelesaikan penyelesaian perselisihan hubungan industrial di Indonesia.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka yang akan dikaji yaitu mengapa diperlukan pembentukan Pengadilan Hubungan Industrial di Indonesia?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji mengenai pembentukan Pengadilan Hubungan Industrial di Indonesia. Adapun tulisan ini dimaksudkan agar memberikan pengetahuan umum kepada masyarakat dan juga pemerintah mengenai tujuan pembentukan Pengadilan Hubungan Industrial dan juga pentingnya dibentuk Pengadilan Hubungan Industrial di Indonesia.

## BAB II

### KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Hukum Progresif

Teori hukum progresif tidak lepas dari gagasan Profesor Satjipto Rahardjo. Teori ini dikemukakan pertama kali pada tahun 2002 lewat sebuah artikel yang ditulis di harian Kompas dengan judul “Indonesia Butuhkan Penegakan Hukum Progresif” pada tanggal 15 Juni 2002. Teori ini berpandangan bahwa pemikiran hukum perlu kembali kepada filosofi dasarnya, yaitu hukum untuk manusia.<sup>5</sup> Pemikiran tersebut bermaksud untuk mengatakan bahwa manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hukum bertugas melayani manusia, dan bukan sebaliknya.<sup>6</sup>

Bagi hukum progresif, proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasi hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran yang demikian itu, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan disini bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakikat “hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law in the making*).”<sup>7</sup>

Pendapat satjipto di atas dapat dikatakan bahwa hukum akan tampak selalu bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia. Akibatnya hal ini akan mempengaruhi pada cara berhukum kita, yang tidak akan sekedar terjebak dalam ritme “kepastian hukum”, *status quo* dan hukum sebagai skema yang final, melainkan suatu kehidupan hukum yang selalu mengalir dan dinamis

5 Bernard L. Tanya, *Teori hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hal. 212.

6 Ibid, hal 212.

7 Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2010), hal. 72.

baik itu melalui perubahan-undang maupun pada kultur hukumnya. Pada saat kita menerima hukum sebagai sebuah skema yang final, maka hukum tidak lagi tampil sebagai solusi bagi persoalan kemanusiaan, melainkan manusia yang dipaksa untuk memenuhi kepentingan kepastian hukum.

Dasar filosofi dari hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.<sup>8</sup> Seperti apa yang telah disebutkan diatas, bahwa hukum progresif berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum yaitu untuk manusia dan bukan sebaliknya. Berdasarkan hal itu, maka kelahiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu; untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan dan kemuliaan manusia. Itulah sebabnya ketika terjadi permasalahan didalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan kedalam skema hukum.

## **B. Hukum Responsif**

Philip Nonet dan Philip Selznick mengemukakan suatu teori mengenai karakter hukum dalam masyarakat sebagai model hukum pengaturan otonomi desa, yaitu :

1. Represif, merupakan alat kekuasaan karena digunakan dengan melakukan penekanan atau pemaksaan (represif) untuk kekuasaan. Pada hakekatnya, hukum represif sebagai alat kekuasaan dengan tujuan untuk menegakkan keadilan melalui pendekatan kekuasaan (represif).<sup>9</sup>
2. Hukum otonom, sebagai pranata yang mampu menjinakkan represi (penindasan) dan melindungi integritasnya sendiri. Pada hakekatnya, hukum otonom ini sebagai usaha menegakkan keadilan secara independent atau mandiri, yang tidak diintervensi atau terintervensi oleh siapaun atau pihak lain.<sup>10</sup>

Hukum responsif, merupakan sarana merespon atas realitas kebutuhan dan fenomena aspirasi masyarakat. Hukum berkembang sesuai perkembangan situasi, kondisi dan masyarakat. Dalam konteks ini hukum responsif sebagaimana suatu evolusi hukum, dalam artian bahwa proses hukum berkembang secara bertahap yang secara pasti membawa perubahan secara evolutif. Evolusi hukum

<sup>8</sup> Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Antony Lib bekerjasama LSHP), 2009, hlm. 31.

<sup>9</sup> Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, (Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis), hal. 12

<sup>10</sup> Ibid.

dalam konteks hukum responsif, dimulai dari tipe yang tidak ideal (represif), kurang ideal (otonom) sampai pada tipe yang paling ideal (responsif).<sup>11</sup>

### C. Hubungan Industrial

Hubungan Industrial Pancasila adalah suatu sistem hubungan yang terbentuk antara para pelaku dalam proses produksi barang dan jasa yang didasarkan atas nilai-nilai yang merupakan manifestasi dari keseluruhan sila-sila dari Pancasila dan UUD 1945, yang tumbuh dan berkembang di atas kepribadian bangsa dan kebudayaan nasional Indonesia.<sup>12</sup> Penggunaan istilah hubungan industrial sebenarnya merupakan kelanjutan dari istilah hubungan industrial yang merupakan terjemahan dari *labour relation* atau hubungan perburuhan.<sup>13</sup> Istilah ini pada awalnya menganggap bahwa hubungan antara pekerja dengan pengusaha. Dengan perkembangan dan kenyataan yang ada, bahwa masalah hubungan antara pekerja dengan pengusaha ternyata juga menyangkut aspek-aspek lain yang luas. Dengan demikian, hubungan perusahaan tidaklah terbatas hanya hubungan antara pekerja dan pengusaha saja, tetapi juga perlu adanya campur tangan pemerintah.

Hubungan industrial pada dasarnya adalah proses terbinanya komunikasi, konsultasi musyawarah serta berunding dan ditopang oleh kemampuan dan komitmen yang tinggi dari semua elemen yang ada di dalam perusahaan. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan telah mengatur prinsip-prinsip dasar yang perlu kita kembangkan dalam bidang hubungan industrial. Hubungan industrial juga mencakup hal yang dikaitkan dengan interaksi manusia di tempat kerja. Hal tersebut sangat nyata ketika terjadi berbagai gejala dan permasalahannya. Dampaknya adalah akan mengganggu suasana kerja dan berakibat pada penurunan kinerja serta produksi di tempat kerja. Semua itu terkait dengan keberhasilan atau kegagalan mengelola hubungan industrial di dalam perusahaan.

Hubungan industrial merupakan hubungan antara pelaku proses produksi barang maupun jasa yaitu pengusaha, pekerja dan pemerintah. Hubungan industrial bertujuan untuk menciptakan hubungan yang serasi, harmonis dan dinamis antara pelaku proses produksi tersebut. Oleh karena itu masing-masing pelaku produksi tersebut harus melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing secara baik. Fungsi pekerja adalah melaksanakan pekerjaan sesuai kewajibannya,

---

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

<sup>12</sup> Adrian Sutedi, 2009, Hukum Perburuhan, hal 23.

<sup>13</sup> Mochamad Faisal Salam, , Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Industrial di Indonesia, (Bandung : CV Mandar Maju, 2009), hal. 56

menjaga ketertiban demi kelangsungan produksi, menyalurkan aspirasi secara demokratis serta ikut memajukan perusahaan dan memperjuangkan kesejahteraan pekerja dan beserta keluarganya. Fungsi pengusaha dan organisasi pengusaha adalah menciptakan kemitraan, mengembangkan usaha, memperluas lapangan kerja. Sedangkan fungsi pemerintah adalah menetapkan kebijakan, memberikan pelayanan, pengawasan dan penindakan terhadap pelanggarnya.

Dengan terciptanya hubungan industrial yang serasi, aman, dan harmonis diharapkan dapat meningkatkan produksi dan produktivitas kerja, sehingga dengan demikian perusahaan akan dapat tumbuh dan berkembang sehingga kesejahteraan pekerja dapat ditingkatkan. Dalam hubungan industrial yang terlibat langsung dalam proses produksi adalah pengusaha dan pekerja, sedangkan pemerintah tidak terlibat secara langsung. Oleh karena itu pengusaha dan pekerja terlibat dalam suatu hubungan kerja yang menimbulkan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut sebagian besar sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan dan perjanjian kerja, peraturan perusahaan serta perjanjian kerja bersama. Untuk itu para peserta perlu memahami hubungan industrial dan ketenagakerjaan dasar meliputi perjanjian kerja, peraturan perusahaan, perjanjian kerja bersama, waktu kerja dan waktu istirahat, upah kerja lembur dan pemberhentian hubungan kerja.

Hubungan Industrial, yang merupakan keterkaitan kepentingan antara pekerja/buruh dengan pengusaha, berpotensi menimbulkan perbedaan pendapat, bahkan perselisihan antara kedua belah pihak. Perselisihan di bidang hubungan industrial yang selama ini dikenal dapat terjadi mengenai hak yang telah ditetapkan, atau mengenai keadaan ketenagakerjaan yang belum ditetapkan baik dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, perjanjian kerja bersama maupun peraturan perundang-undangan.

#### **D. Pengadilan Hubungan Industrial**

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyebutkan bahwa pengadilan khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang. Pengadilan khusus ini dapat dibentuk sesuai dengan kewenangan yang dipunyai dan tetap berada di bawah Mahkamah Agung.

Pasal 55 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial menyebutkan bahwa Pengadilan Hubungan Industrial merupakan pengadilan khusus yang berada pada lingkungan peradilan umum. Pengadilan Hubungan Khusus Industrial ini merupakan pengadilan khusus yang dibentuk di lingkungan peradilan umum yang berwenang memeriksa, mengadili dan memberi putusan terhadap perselisihan hubungan industrial.

## **BAB III**

### **ANALISIS**

#### **A. Perselisihan Hubungan Industrial**

Hampir semua sektor kehidupan yang dijamah oleh hubungan antar manusia akan selalu terlihat adanya perselisihan, walaupun kecil kuantitas maupun kualitasnya. Setiap perselisihan yang menyangkut hubungan antar manusia tersebut selalu diupayakan penyelesaiannya. Perselisihan dapat ditemui diberbagai tempat, seperti tempat bekerja, sekolah, tempat umum, tempat ibadah maupun di lembaga pemerintahan. Perselisihan yang akan dibahas adalah perselisihan yang terjadi di dunia industrial. perselisihan yang terjadi di tempat kerja dapat terjadi antara pengusaha dengan pekerja ataupun antara pengusaha atau gabungan pengusaha dengan serikat pekerja atau gabungan serikat pekerja.

Pengusaha maupun pekerja merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari dunia usaha atau dunia industri. Setiap perusahaan pasti mempunyai pekerja. Adanya hubungan antara pekerja dengan pengusaha ini seringkali menjadi suatu permasalahan. Hak dan Kewajiban merupakan salah satu yang menjadi permasalahan dalam hubungan industrial. Hak yang tidak dilindungi maupun kewajiban yang tidak terpenuhi merupakan salah satu penyebab perselisihan antara pengusaha dengan pekerja.

Adanya perselisihan antara pengusaha dengan pekerja, mendorong pemerintah bersama dengan DPR RI untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang membahas mengenai hubungan industrial dan penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Pada tanggal 14 januari 2004 disahkan undang-undang yang mengatur mengenai penyelesaian perselisihan hubungan industrial, yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. UUPPHI ini mulai berlaku efektif pada tanggal 14 Januari 2006. UUPPHI ini mencabut peraturan perundang-undangan lainnya yang sebelumnya berlaku seperti: Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1975 tentang Penyelesaian Perselisihan



Perburuan dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja di Perusahaan Swasta, yang dinilai tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman.

UUPPHI ini lahir atas amanat dari Pasal 136 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. UUPPHI ini mengatur mengenai penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang disebabkan oleh:<sup>14</sup>

- a. perbedaan pendapat atau kepentingan mengenai keadaan ketenagakerjaan yang belum diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, perjanjian kerja bersama, atau peraturan perundang-undangan.
- b. Kelalaian atau ketidakpatuhan salah satu pihak atau para pihak dalam melaksanakan ketentuan normatif yang telah diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, perjanjian kerja bersama, atau peraturan perundang-undangan.
- c. Pengakhiran hubungan kerja.
- d. Perbedaan pendapat antar serikat pekerja/serikat buruh dalam satu perusahaan mengenai pelaksanaan hak dan kewajiban keserikatan pekerjaan.

Menurut UUPPHI yang disebut dengan hubungan industrial adalah suatu sistem yang terbentuk antara pelaku dalam proses produksi barang dan/atau jasa yang terdiri dari unsur pengusaha, pekerja/buruh, dan pemerintah yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Keempat.<sup>15</sup> Sedangkan Perselisihan Hubungan Industrial menurut Pasal 1 angka 1 UUPPHI adalah perbedaan pendapat yang mengakibatkan pertentangan antara pengusaha atau gabungan pengusaha dengan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh karena adanya perselisihan mengenai hak, perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja dan perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh dalam satu perusahaan.

Dari pengertian yang ada pada Pasal 1 angka 1 UUPPHI, mengembangkan dan melembagakan secara yuridis 4 (empat) jenis perselisihan hubungan industrial, yaitu:

- a. Perselisihan hak

Menurut Pasal 1 angka 2 UUPPHI perselisihan hak adalah perselisihan yang timbul karena tidak dipenuhinya hak, akibat adanya pelaksanaan atau penafsiran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan,

<sup>14</sup> Farid Mu'azd, *Pengadilan Hubungan Industrial*, hal. 3

<sup>15</sup> *Ibid*, hal. 6

- atau perjanjian kerja bersama.
- b. Perselisihan kepentingan  
Perselisihan kepentingan menurut Pasal 1 angka 3 UUPPHI merupakan perselisihan yang timbul dalam hubungan kerja karena tidak adanya kesesuaian pendapat mengenai pembuatan, dan atau perubahan syarat-syarat kerja yang ditetapkan dalam perjanjian kerja atau peraturan perusahaan atau perjanjian kerja bersama.
  - c. Perselisihan pemutusan hubungan kerja  
Menurut Pasal 1 angka 4 UUPPHI sebagai perselisihan yang timbul karena tidak adanya kesesuaian pendapat mengenai pengakhiran hubungan kerja yang dilakukan oleh salah satu pihak. UUPPHI juga menegaskan bahwa pemutusan hubungan kerja tidak hanya bisa dilakukan pihak pengusaha saja, akan tetapi juga bisa dilakukan oleh pihak pekerja/buruh.
  - d. Perselisihan antar serikat pekerja-serikat buruh dalam satu perusahaan.  
Menurut pasal 1 angka 5 UUPPHI sebagai perselisihan antara serikat pekerja/buruh dengan serikat pekerja/serikat buruh lainnya hanya dalam satu perusahaan, karena tidak adanya persesuaian paham mengenai keanggotaan, pelaksanaan hak, dan kewajiban keserikat pekerjaan.

Perselisihan yang terjadi antara pekerja dan pengusaha harus diselesaikan dengan cara *win-win solution*. Pada prinsipnya setiap penyelesaian perselisihan hubungan industrial diupayakan diselesaikan secara musyawarah dan damai. Prinsip ini merupakan prinsip yang dianut dalam UUPPHI. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (1) UUPPHI yang menyatakan bahwa perselisihan hubungan industrial wajib diupayakan penyelesaiannya terlebih dahulu melalui perundingan bipatrit secara musyawarah untuk mencapai mufakat.

Penyelesaian perselisihan industrial pada umumnya dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu dengan melalui penyelesaian di luar pengadilan dan penyelesaian melalui pengadilan. Penyelesaian perselisihan hubungan industrial lebih diutamakan terlebih dahulu melalui jalan penyelesaian di luar pengadilan.

Penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang dilakukan di luar pengadilan ada berbagai macam cara. Penyelesaian perselisihan hubungan industrial dapat dilakukan dengan penyelesaian perselisihan secara bipatrit dan penyelesaian perselisihan secara tripatrit.

Penyelesaian perselisihan hubungan industrial terlebih dahulu diharuskan diselesaikan dengan cara bipatrit. Penyelesaian dengan cara bipatrit merupakan perundingan antara pengusaha atau gabungan pengusaha dan pekerja atau serikat pekerja/serikat buruh atau antara serikat pekerja/serikat buruh dan serikat pekerja/serikat buruh lain dalam satu perusahaan yang berselisih. Biasanya penyelesaian sengketa bipatrit ini disebut dengan *negoisasi*.

Penyelesaian perselisihan secara tripatrit merupakan upaya penyelesaian sengketa hubungan industrial yang melibatkan pihak ketiga yang netral, diluar para pihak yang bersengketa. Menurut UUPPHI pihak ketiga sebagai pihak yang dilibatkan untuk menyelesaikan suatu perselisihan hubungan secara tripatrit adalah mediator, atau konsiliator, atau arbiter hubungan industrial. Pihak ketiga yang dimaksud tersebut, merupakan pihak ketiga yang berusaha menyelesaikan perselisihan hubungan industrial di luar pengadilan. Penyelesaian dengan mediator, atau konsiliator, atau arbiter, termasuk pula perundingan bipatrit biasanya disebut dengan *Alternative Dispute Resolution (ADR)*.<sup>16</sup>

Upaya penyelesaian perselisihan hubungan industrial secara tripatrit baru bisa digunakan oleh salah satu pihak atau para pihak apabila upaya penyelesaian secara bipatrit sudah tidak mencapai kesepakatan atau sudah tidak dapat dijalankan.

Penyelesaian perselisihan di Pengadilan Hubungan Industrial merupakan upaya terakhir dari penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang ada. Penyelesaian Hubungan Industrial melalui Pengadilan Hubungan Industrial dilakukan, apabila tahapan proses Bipartit dan Tripartit tidak dapat menemui titik temu. Permohonan pemeriksaan dilakukan dengan mengajukan Gugatan oleh salah satu pihak yang tidak menerima anjuran yang telah dikeluarkan oleh Mediator ataupun Konsiliator, kepada Ketua Pengadilan Hubungan Industrial. Pemeriksaan sengketa Perselisihan Hubungan Industrial dilaksanakan oleh Majelis Hakim yang beranggotakan 3 (tiga) orang, yakni seorang Hakim Pengadilan Negeri dan 2 (dua) orang Hakim Ad-Hoc yang pengangkatannya di usulkan oleh organisasi pengusaha dan organisasi buruh.

## B. Pembentukan Pengadilan Hubungan Industrial di Indonesia

Pengadilan Hubungan Industrial adalah salah satu badan peradilan yang dibentuk oleh undang-undang. Dibentuknya Pengadilan Hubungan Industrial ini adalah dikarenakan banyaknya kasus yang terjadi antara pengusaha dengan

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hal. 27

pekerja dan sulit untuk diselesaikan. Oleh karena itu pemerintah telah membentuk Pengadilan Hubungan Industrial sebagai salah satu penyelesaian sengketa antara pekerja dengan pengusaha. Kebutuhan masyarakat untuk mendapatkan kepastian hukum dalam penyelesaian permasalahan sengketa semakin besar. Dengan adanya Pengadilan Hubungan Industrial ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi para pekerja dan pengusaha dalam penyelesaian sengketa.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan membutuhkan waktu yang cukup lama dan memerlukan dana yang cukup besar. Pembentukan UUPPHI merupakan salah satu pembentukan undang-undang yang cukup lama dan menjadi perdebatan yang cukup panjang. Pembentukan UUPPHI ini merupakan salah satu cara untuk mengantisipasi adanya perselisihan yang terjadi antara pekerja dengan pemilik perusahaan.

Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, menjadikan undang-undang ini sebagai dasar dari pembentuk Pengadilan Hubungan Industrial. Dalam Pasal 55 UUPPHI disebutkan mengenai Pengadilan Hubungan Industrial yang berada dalam Peradilan Umum di Indonesia. Pasal 55 UUPPHI ini mengamanatkan kepada pemerintah dan DPR untuk membentuk lembaga negara yang dapat menyelesaikan permasalahan hubungan industrial pada dunia peradilan.

Pengadilan Hubungan Industrial merupakan salah satu keinginan masyarakat khususnya pekerja dan para pengusaha. Dengan adanya Pengadilan Hubungan Industrial ini pekerja dan pengusaha dapat lebih dilindungi hak dan kewajibannya. Sehingga para pelaku di bidang industri dapat merasa aman dalam bekerja dan berusaha.

Pengadilan Hubungan Industrial adalah salah satu badan peradilan yang dibentuk oleh undang-undang. Dibentuknya badan Pengadilan Hubungan Industrial ini adalah dikarenakan banyaknya kasus yang terjadi antara pengusaha dengan pekerja dan sulit untuk diselesaikan. Oleh karena itu pemerintah telah membentuk Pengadilan Hubungan Industrial sebagai salah satu penyelesaian sengketa antara pekerja dengan pengusaha. Kebutuhan masyarakat untuk mendapatkan kepastian hukum dalam penyelesaian permasalahan sengketa semakin besar. Dengan adanya Pengadilan Hubungan Industrial ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi para pekerja dan pengusaha dalam penyelesaian sengketa.

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tentang teori hukum progresif dimana pemikiran hukum teori ini adalah hukum itu untuk manusia, maka suatu pembuatan peraturan perundang-undangan perlu

melihat kembali tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Suatu peraturan perundang-undangan merupakan suatu aturan yang dibentuk oleh pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Satjipto dalam teori hukum progresifnya hendak mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan dibuat untuk manusia dan bukan untuk kepentingan golongan atau pribadi saja. Peraturan itu dibuat untuk masyarakat. Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial merupakan salah satu bentuk pemenuhan kebutuhan masyarakat, khususnya masyarakat industrial.

Keberadaan PHI mutlak diperlukan bagi kalangan industri, khususnya bagi pekerja dan pengusaha. Hal ini dikarenakan pembentukan PHI diperuntukan bagi kalangan pengusaha dan pekerja untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang ada. Walaupun PHI merupakan jalan terakhir bagi kalangan pengusaha dan pekerja dalam menyelesaikan permasalahan di dunia industrial, akan tetapi keberadaan mutlak diperlukan.

Pengadilan Hubungan Industrial merupakan bentuk peradilan yang diamanatkan oleh UUPPHI. Pembentukan Pengadilan Hubungan Industrial ini merupakan salah satu cara untuk menyelesaikan perselisihan yang terjadi antara pekerja dengan pengusaha. Pentingnya pembentukan Pengadilan Hubungan Industrial adalah untuk memecahkan permasalahan yang terjadi antara pengusaha dengan pekerja.

Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) merupakan lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang menggantikan keberadaan P4D/P. Keberadaan PHI merupakan amanat dari UU No. 2 Tahun 2004 tentang PPHI, tetapi PHI baru diresmikan pada bulan Januari 2006. Dengan berlakunya UU No. 2 Tahun 2004 tersebut maka UU No. 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan (LN Tahun 1957 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1227) dan UU No. 12 Tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja Di Perusahaan Swasta (LN Tahun 1964 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2686) dinyatakan tidak berlaku lagi. Sementara semua peraturan pelaksana dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja Di Perusahaan Swasta dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UUPHI.

Keberadaan Pengadilan Hubungan Industrial tidak seperti pada saat pembentukannya. Keberadaannya sekarang ini jarang untuk di gunakan oleh kalangan para pengusaha. Hal ini dikarenakan lamanya proses penyelesaian

melalui Pengadilan Hubungan Industrial. Penyelesaian yang dilakukan oleh perusahaan maupun oleh pekerja, biasanya melalui mekanisme penyelesaian diluar pengadilan atau yang biasa disebut dengan *Alternatif Depute Resolution* (ADR).

Akan tetapi apabila jalan ADR telah ditempuh oleh pengusaha dan pekerja tidak menemui titik temu, maka Pengadilan Hubungan Industrial adalah jalan terakhir dalam menyelesaikan permasalahan antara pekerja dengan pengusaha. Philippe nonet dan Philip Selznick mengatakan bahwa dalam tatanannya hukum mempunyai tiga kriteria. Salah satu kriteria tersebut adalah adalah hukum responsif.<sup>17</sup> Hukum responsif ini hendak mengatakan bahwa suatu hukum yang berlaku di masyarakat harus dapat diterima baik oleh masyarakat tersebut. Jika hukum itu tidak lagi dapat memenuhi keinginan masyarakat, maka hukum tersebut harus dirubah. Hal ini dikarenakan hukum dibentuk untuk masyarakat. Jadi hukum harus bisa mensejahterakan masyarakat, dan bukannya menjadi alat pengekang masyarakat itu sendiri.

PHI sebagai salah satu badan peradilan yang ada di Indonesia merupakan suatu jawaban atas keresahan yang terjadi di dunia industrial. Masyarakat industrial telah mempunyai suatu badan peradilan yang dapat menyelesaikan permasalahan di dunia peradilan, sehingga para buruh dan juga pengusaha mempunyai kekuatan hukum dalam menyelesaikan permasalahan di dunia industrial. PHI merupakan hal yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat industrial. Adanya PHI dengan diundangkannya UUPPHI merupakan suatu jawaban atas keresahan masyarakat industrial dalam menyelesaikan permasalahan di bidang industrial.

---

<sup>17</sup> Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, (Jakarta : Perkumpulan Huntuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis), hal. 12

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Sebagai salah satu penyelesaian perselisihan hubungan industrial, PHI memegang peranan penting dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan di bidang industrial. Penyelesaian perselisihan hubungan industrial di Indonesia dapat dilakukan dengan berbagai cara. Penyelesaian perselisihan hubungan industrial ini diutamakan diselesaikan dengan melakukan ADR terlebih dahulu, apabila ADR tidak dapat menyelesaikan perselisihan tersebut, maka PHI merupakan jalan terakhir dalam mengambil keputusan penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Pentingnya keberadaan PHI adalah untuk memberikan kepastian hukum terhadap berbagai permasalahan industrial yang terjadi antara pengusaha dengan pekerja.

#### **B. Saran**

Sebagai salah satu badan peradilan yang berada di bawah Pengadilan Negeri dan mempunyai peranan penting dalam dunia industrial, maka PHI harus tetap ada dan keberadaannya tersebut harus didukung penuh oleh berbagai kalangan. Adapun bentuk dukungan tersebut adalah dengan menambah hakim PHI yang mempunyai kemampuan dan menguasai hukum tenaga kerja dan dunia industrial itu sendiri. Adanya hakim PHI yang profesional, maka diharapkan dalam setiap mengambil keputusan dapat memberikan keadilan bagi kedua belah pihak. Hal ini berguna untuk mengurangi kasus yang masuk ke Mahkamah Agung.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, (Yogyakarta : Rangkang Education, 2010)
- Kusuma, Mahmud. *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Antony Lib bekerjasama LSHP, 2009)
- Mu'azd, Farid *Pengadilan Hubungan Industrial dan Alternatif Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Diluar Pengadilan*, (Jakarta : Ind-Hill-Co, 2006).
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, (Jakarta : Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis)
- Salam, Mochamad Faisal, *Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Industrial di Indonesia*, (Bandung : CV Mandar Maju, 2009)
- Sutedi, Adrian. *Hukum Perburuhan*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009).
- Tanya, Bernard L. *Teori hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta : Genta Publishing, 2010).

### Peraturan:

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman



**BAGIAN KETIGA:**  
**PENYELESAIAN SENGKETA ALTERNATIF**

**BUKU KESATU:**  
**PENYELESAIAN PERKARA PIDANA**  
**MELALUI MEDIASI PENAL**

*Lidya Suryani Widayati\**

---

\* Peneliti Madya bidang Hukum Pidana pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI.

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sanksi (hukum) pidana merupakan cara yang paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri. Ada pula yang menyebutnya sebagai *older philosophy of crime control*.<sup>18</sup> Namun demikian penggunaan hukum pidana sering dipersoalkan. Dilihat sebagai suatu masalah kebijakan, maka ada yang mempermasalahkan apakah perlu kejahatan itu ditanggulangi, dicegah atau dikendalikan, dengan menggunakan sanksi pidana.<sup>19</sup>

Sanksi pidana adalah alat pemaksa agar seseorang mentaati norma-norma yang berlaku dan merupakan akibat hukum bagi seseorang yang melanggar norma hukum.<sup>20</sup> Sanksi pidana ditentukan dengan dasar pada benar-benar diperlukannya alat pemaksa tertinggi (*ultimum remedium*) untuk menjamin suatu norma. Oleh karena itulah maka hukum pidana sering disebut sebagai benteng dari hukum (*Het strafrecht is het citadel van het recht*).<sup>21</sup>

Van Bemmelen berpendapat bahwa yang membedakan antara hukum pidana dengan bidang hukum lain ialah sanksi hukum pidana merupakan pemberian ancaman penderitaan dengan sengaja dan sering juga pengenaan penderitaan, hal mana dilakukan juga meskipun tidak ada korban kejahatan. Perbedaan demikian menjadi alasan untuk menganggap hukum pidana sebagai *ultimum remedium*, yaitu upaya terakhir guna memperbaiki tingkah laku manusia, terutama penjahat, serta memberikan tekanan psikologis agar orang lain tidak melakukan kejahatan. Oleh karena sanksi pidana bersifat penderitaan, maka penerapan hukum pidana sedapat mungkin dibatasi yaitu jika mekanisme

18 Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, (Semarang: CV. Ananta, 1994), hal. 18.

19 Herbert L. Packer, *The Limit of Criminal Sanction*, (California: Stanford University Press, 1968), hal. 3.

20 E.Y. Kanter dan S.R. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia dan Penerapannya*, (Jakarta: Penerbit Stora Grafika, 2002), hal. 29.

21 *Ibid*, hal. 31.

penegakan pada bidang hukum lain tidak bekerja efektif.<sup>22</sup>

Hukum pidana memiliki keterbatasan yang disebabkan oleh faktor-faktor penyebab kejahatan yang sangat kompleks yang berada di luar jangkauan hukum pidana. Hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (sub-sistem) dari sarana kontrol sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks. Hukum pidana hanya merupakan “pengobatan simptomatik” dan bukan “pengobatan kausatif”. Sanksi pidana merupakan remedium yang mengandung sifat kontradiktif/paradoksial dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif.<sup>23</sup>

Keterbatasan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan telah banyak diungkapkan oleh para sarjana antara lain Wolf Middelndorf. Wolf menyatakan bahwa orang mungkin melakukan kejahatan atau mungkin mengulangnya lagi tanpa hubungan dengan ada atau tidaknya undang-undang atau pidana yang dijatuhkan. Sarana-sarana kontrol sosial lainnya, seperti kekuasaan orangtua, kebiasaan-kebiasaan, atau agama mungkin dapat mencegah perbuatan yang sama kuatnya dengan ketakutan orang pada pidana.<sup>24</sup>

Dalam prakteknya sulit menetapkan jumlah (lamanya) pidana yang sangat cocok dengan kejahatan dan kepribadian si pelanggar karena tidak ada hubungan logis antara kejahatan dengan jumlah lamanya pidana. Wolf menegaskan bahwa “kita masih sangat sedikit mengetahui tentang apa yang membuat seorang terpidana kembali melakukan atau tidak melakukan kejahatan”.<sup>25</sup>

Selain itu efektivitas hukum pidana tidak dapat diukur secara akurat. Hukum hanya merupakan salah satu sarana kontrol sosial. Kebiasaan, keyakinan agama, dukungan dan pencelaan kelompok, penekanan dari kelompok-kelompok interest dan pengaruh dari pendapat umum merupakan sarana-sarana yang lebih efisien dalam mengatur tingkah laku manusia daripada sanksi hukum.<sup>26</sup>

Bahkan dalam sejarah pembedaan, kedamaian dan keseimbangan dalam masyarakat tidak akan pernah tercapai melalui penjatuhan pidana; bahkan pidana sering menimbulkan keonaran, kebencian, dan balas dendam yang berkepanjangan dari mereka yang memperoleh pidana atau ketidakpuasan korban dan masyarakat.<sup>27</sup>

22 Andi Zainal Abidin, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1987), hal. 16.

23 Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998), hal. 46.

24 *Ibid*, hal. 73.

25 *Ibid*, hal. 74.

26 *Ibid*, hal. 74.

27 Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, Bandung: Mandar Maju, 1995, hal. 93.

Peradilan pidana sebagai kontrol sosial formal yang melembaga tidak peduli dengan penderitaan korban kejahatan, baik berupa penderitaan fisik dan mental, maupun berupa penderitaan sosial dan ekonomis. Korban dilupakan dan diabaikan oleh para penegak hukum, penuntut umum, pengadilan, petugas *probation*, dan pembinaan masyarakat. <sup>28</sup> Keberadaan dan perlindungan korban dalam sistem peradilan pidana tidak diatur secara jelas. Hukum pidana sebagai hukum publik telah mengatur bahwa korban sebagai pihak yang dirugikan telah diwakili oleh negara melalui kepolisian dan kejaksaan. Sering terjadi baik tuntutan jaksa maupun vonis hakim tidak memenuhi rasa keadilan bagi korban.

Selain posisi korban yang lemah dalam sistem peradilan pidana, pelaku pidana juga dapat menjadi "korban" dari sistem peradilan pidana ketika upaya mencari kebenaran materiil dilakukan melalui intimidasi dan kekerasan. Sistem peradilan pidana juga dapat menjadi faktor kriminogen ketika lembaga masyarakat (LP) gagal melakukan pembinaan terhadap warga binaannya (narapidana) dan LP justru menjadi "sekolah tinggi kejahatan".

Mengingat kelemahan dan keterbatasan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan, maka ada dorongan untuk mencari upaya penyelesaian perkara pidana diluar pengadilan. Suatu konsep yang terasa janggal ketika berbicara tentang penyelesaian perkara pidana diluar pengadilan. Konsep yang dikenal berdasarkan asas *Ius Punale* (hak negara untuk menjalankan ketentuan perundang-undangan tentang hukum pidana baik materiil maupun formil melalui alat-alat negara) dan *Ius Puniendi* (hak negara untuk menjatuhkan pidana pada seseorang yang telah terbukti bersalah oleh lembaga pengadilan dan melakukan eksekusi atau pelaksanaan putusan pengadilan) membuat pemikiran tentang sistem penyelesaian perkara pidana hanya dapat dilakukan melalui lembaga pengadilan. Konsepsi ini pada akhirnya berimbas pada permasalahan di lembaga pengadilan dimana penumpukan perkara terjadi dan kinerja hakim-hakim menjadi dipertanyakan karena semua perkara pidana dari yang ringan hingga yang berat harus ditangani oleh mereka. <sup>29</sup>

Konsep penyelesaian perkara pidana diluar pengadilan dikenal dengan istilah mediasi penal (*penal mediation*), atau *mediation in criminal cases*, atau *mediation in penal matters*. Meskipun secara positif, penerapan penyelesaian perkara pidana diluar pengadilan hanya berlaku bagi tindak pidana pelanggaran dengan sanksi denda sebagaimana ketentuan Pasal 82 KUHP, namun dalam

<sup>28</sup> Arief Gosita, *Viktimologi Dan KUHP*, (Jakarta: Akademika Pressindo, 1987), hal. 15.

<sup>29</sup> Eva Achjani Zulfa, *Mediasi Penal : Perkembangan Kebijakan Hukum Pidana*, <http://litbangdiklatkumdil.net/materi-nara-sumber/file/>

kenyataannya terdapat praktek penyelesaian perkara pidana diluar pengadilan melalui berbagai diskresi yang dimiliki penegak hukum atau melalui mekanisme perdamaian (musyawarah) baik oleh masyarakat sendiri atau melalui lembaga lain seperti lembaga adat, desa/dusun, atau rt/rw.<sup>30</sup>

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang tersebut dapat diidentifikasi permasalahan pokok dalam tulisan ini, yaitu bagaimana kebijakan pembaruan hukum pidana mengenai penyelesaian perkara pidana melalui mediasi penal. Dari masalah pokok itu dapat dijabarkan 2 (dua) masalah sebagai berikut:

1. bagaimana peluang penerapan mediasi penal dalam penyelesaian perkara pidana ?
2. perkara pidana apa yang dimungkinkan dapat diselesaikan melalui mediasi penal?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana peluang penerapan mediasi penal dalam penyelesaian perkara pidana dan perkara pidana apa yang dimungkinkan dapat diselesaikan melalui mediasi penal.

Selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis, sebagai bentuk dari pengembangan hukum pidana, terutama mengenai kebijakan negara tentang pidana dan pembedaan dan memberikan sumbangan pemikiran untuk kepentingan pembaruan hukum, terutama mengenai pembaruan hukum pidana nasional.

---

<sup>30</sup> Ibid.

## BAB II

### KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Peristilahan dan Prinsip Kerja Mediasi Penal

Mediasi penal (*penal mediation*) sering juga disebut dengan berbagai istilah, antara lain : "*mediation in criminal cases*" atau "*mediation in penal matters*" yang dalam istilah Belanda disebut *strafbemiddeling*, dalam istilah Jerman disebut "*Der Außergerichtliche Tatausgleich*" (disingkat ATA) dan dalam istilah Perancis disebut "*de mediation pénale*". Karena mediasi penal terutama mempertemukan antara pelaku tindak pidana dengan korban, maka mediasi penal ini sering juga dikenal dengan istilah "*Victim-Offender Mediation*" (VOM), *Täter-Opfer-Ausgleich* (TOA), atau *Offender-victim Arrangement* (OVA).<sup>31</sup>

Mediasi pidana/mediasi penal merupakan salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau yang biasa dikenal dengan istilah "*Alternative Dispute Resolution*" (ADR); ada pula yang menyebutnya "*Apropriate Dispute Resolution*". ADR pada umumnya digunakan di lingkungan kasus-kasus perdata, tidak untuk kasus-kasus pidana.<sup>32</sup> ADR dikembangkan oleh komunitas bisnis yang menginginkan suatu mekanisme penyelesaian permasalahan mereka yang lebih cepat dan menghasilkan suatu "*win-win solution*". Mekanisme ini merupakan "alternatif" prosedur melalui pengadilan.<sup>33</sup>

Mediasi penal merupakan model penyelesaian sengketa pidana yang memberi perhatian pada pihak-pihak yang secara langsung terlibat dalam suatu perkara pidana seperti korban, pelaku dan komunitas masyarakat dimana peristiwa pidana terjadi. Menurut Muladi model sistem peradilan ini sesuai dengan model yang mengacu kepada : "*daad dader strafrecht*" yang disebut: model keseimbangan kepentingan. Model ini adalah model realistik yang memperhatikan berbagai kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum yaitu

---

31 Barda Nawawi Arief, *Mediasi Penal : Penyelesaian Perkara Pidana Di Luar Pengadilan*, <http://bardanawawi.wordpress.com/2009/12/27/mediasi-penal-penyelesaian-perkara-pidana-di-luar-pengadilan/> diakses tanggal 1 November 2011.

32 *Ibid*.

33 Mardjono Reksodiputro, *Menyelaraskan Pembaruan Hukum*, (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2009), hal. 73.

kepentingan negara, kepentingan umum, kepentingan individu, kepentingan pelaku tindak pidana dan kepentingan korban.<sup>34</sup> Model ini memberi peluang yang sama kepada hak-hak individu (*human right*) dan hak-hak masyarakat (*communal right*).

Secara lebih rinci Muladi menyatakan bahwa *restorative justice model* yang merupakan penerjemahan konsep mediasi pidana mempunyai beberapa karakteristik yaitu :<sup>35</sup>

1. Kejahatan dirumuskan sebagai pelanggaran seorang terhadap orang lain dan diakui sebagai konflik;
2. Titik perhatian pada pemecahan masalah pertanggungjawaban dan kewajiban pada masa depan;
3. Sifat normatif dibangun atas dasar dialog dan negosiasi;
4. Restitusi sebagai sarana perbaikan para pihak, rekonsiliasi dan restorasi sebagai tujuan utama;
5. Keadilan dirumuskan sebagai hubungan-hubungan hak, dinilai atas dasar hasil;
6. Sasaran perhatian pada perbaikan kerugian sosial;
7. Masyarakat merupakan fasilitator di dalam proses restoratif;
8. Peran korban dan pelaku tindak pidana diakui, baik dalam masalah maupun penyelesaian hak-hak dan kebutuhan korban. Pelaku tindak pidana didorong untuk bertanggung jawab;
9. Pertanggungjawaban si pelaku dirumuskan sebagai dampak pemahaman terhadap perbuatan dan untuk membantu memutuskan yang terbaik;
10. Tindak pidana dipahami dalam konteks menyeluruh, moral, sosial dan ekonomis; dan
11. Stigma dapat dihapus melalui tindakan restoratif.

Langkah mediasi pidana/mediasi penal seperti dalam konsep *restoratif justice* model diatas memerlukan beberapa persyaratan, antara lain:<sup>36</sup>

1. adanya persetujuan dari kedua pihak baik korban maupun pelanggar (pelaku tindak pidana) mengenai upaya mediasi yang dilakukan.

34 Romli Atmasasmira, *Sistem Peradilan Pidana*, (Bandung: Binacipta, 1996), hal. 22.

35 Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995), hal.127-129.

36 Vasso Artinopoulou, *Victim Offender in Family Violence Cases: The Greek Experience*, dalam Ahmad Irzal Fardiansyah, *Mediasi Pidana (Penal): Sebuah Bentuk Perkembangan Hukum Pidana Sekaligus Pengakuan Terhadap Nilai Hidup di Masyarakat*, Jurnal hukum Progresif, Vol 3 Oktober 2007, hal. 73-74.



2. adanya kesediaan dari pelaku untuk :
  - a. menghentikan segala perbuatan yang mengakibatkan kerugian pada korban;
  - b. bersedia melakukan program *therapeutic counseling* dalam sebuah lembaga yang telah ditunjuk;
  - c. memulihkan semua kerusakan atau kekerasan yang dilakukan oleh pelaku (termasuk pemberian kompensasi);
  - d. jika pelaksanaan mediasi dalam tahap pertama telah dilakukan maka kasus tidak boleh dilanjutkan dalam peradilan pidana;
  - e. jika terjadi pelanggaran terhadap kesepakatan dalam mediasi dalam periode tiga tahun maka kasus dapat dilimpahkan kembali ke proses penegakan hukum seperti sebelum terjadi proses mediasi;
  - f. tidak ada upaya mediasi lainnya diizinkan untuk tindak pidana yang sama.

Mediasi pidana bertolak dari ide dan prinsip kerja (*working principles*) sebagai berikut:<sup>37</sup>

1. Penanganan konflik (*Conflict Handling/ Konfliktbearbeitung*): Tugas mediator adalah membuat para pihak melupakan kerangka hukum dan mendorong mereka terlibat dalam proses komunikasi. Hal ini didasarkan pada ide, bahwa kejahatan telah menimbulkan konflik interpersonal. Konflik itulah yang dituju oleh proses mediasi.
2. Berorientasi pada proses (*Process Orientation; Prozessorientierung*): Mediasi penal lebih berorientasi pada kualitas proses daripada hasil, yaitu : menyadarkan pelaku tindak pidana akan kesalahannya, kebutuhan-kebutuhan konflik terpecahkan, ketenangan korban dari rasa takut dsb.
3. Proses informal (*Informal Proceeding - Informalität*): Mediasi penal merupakan suatu proses yang informal, tidak bersifat birokratis, menghindari prosedur hukum yang ketat.
4. Ada partisipasi aktif dan otonom para pihak (*Active and Autonomous Participation - Parteiautonomie/Subjektivierung*): Para pihak (pelaku dan korban) tidak dilihat sebagai objek dari prosedur hukum pidana, tetapi lebih sebagai subjek yang mempunyai tanggungjawab pribadi dan kemampuan untuk berbuat. Mereka diharapkan berbuat atas kehendaknya sendiri.

---

37 Stefanie Tränkle dalam Barda Nawawi Arief, Mediasi Penal : Penyelesaian Perkara Pidana Di Luar Pengadilan, <http://bardanawawi.wordpress.com/2009/12/27/mediasi-penal-penyelesaian-perkara-pidana-di-luar-pengadilan/> diakses tanggal 1 November 2011.

## B. Perkembangan Mediasi Penal

Dalam perkembangan wacana teoritik dan perkembangan pembaharuan hukum pidana di berbagai negara, ada kecenderungan kuat untuk menggunakan mediasi pidana/ mediasi penal sebagai salah satu alternatif penyelesaian masalah di bidang hukum pidana. Mediasi penal telah direkomendasikan PBB sebagai alternatif penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan. Dalam dokumen penunjang Kongres PBB ke-9/1995 yang berkaitan dengan manajemen peradilan pidana (yaitu dokumen A/CONF.169/6) diungkapkan perlunya semua negara mempertimbangkan "*privatizing some law enforcement and justice functions*" dan "*alternative dispute resolution/ADR*" (berupa mediasi, konsiliasi, restitusi, dan kompensasi) dalam sistem peradilan pidana. Dalam laporan Kongres PBB ke-9/1995 tentang "*The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*" (dokumen A/CONF. 169/16), antara lain dikemukakan : untuk mengatasi problem kelebihan muatan (penumpukan perkara) di pengadilan, para peserta kongres menekankan pada upaya pelepasan bersyarat, mediasi, restitusi, dan kompensasi, khususnya untuk pelaku pemula dan pelaku muda (dalam laporan No.112). Selanjutnya dalam Deklarasi Wina, Kongres PBB ke-10/2000 (dokumen A/CONF. 187/4/Rev.3), antara lain dikemukakan bahwa untuk memberikan perlindungan kepada korban kejahatan, hendaknya diintrodusir mekanisme mediasi dan peradilan restoratif (*restorative justice*).<sup>38</sup>

Mediasi penal sudah dipraktekkan di berbagai negara dan berdampak positif baik bagi korban, pelaku, dan masyarakat. Beberapa negara yang telah mempraktekkan mediasi penal antara lain: Austria, Jerman, Perancis, Belgia, Amerika Serikat, Jepang, Australia, dan Polandia. Apabila mediasi penal berhasil dilakukan dengan tercapainya kesepakatan antara pelaku dan korban, maka proses penyidikan akan dihentikan, atau proses penuntutan akan dihentikan, atau proses peradilan dihentikan.<sup>39</sup>

Berdasarkan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia saat ini, pada prinsipnya kasus pidana tidak dapat diselesaikan di luar pengadilan, walaupun dalam hal-hal tertentu, dimungkinkan adanya penyelesaian kasus pidana di luar pengadilan. Dalam praktek kasus pidana sering diselesaikan di luar pengadilan melalui berbagai diskresi aparat penegak hukum atau melalui mekanisme musyawarah/perdamaian atau lembaga perdamaian yang ada di dalam masyarakat (musyawarah keluarga; musyawarah desa; musyawarah adat dsb.). Praktek penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan selama ini tidak ada landasan hukum formalnya, sehingga sering terjadi suatu kasus yang secara

38 Barda Nawawi Arief, *Mediasi Penal: ... op. cit.*

39 Barda Nawawi Arief, *Mediasi Penal: ... op. cit.*

informal telah ada penyelesaian damai (walaupun melalui mekanisme hukum adat), namun tetap saja diproses ke pengadilan sesuai hukum yang berlaku.<sup>40</sup>

---

40 Barda Nawawi Arief, *Mediasi Penal: ... op. cit.*

### BAB III

### ANALISIS

#### A. Peluang Penerapan Mediasi Penal Dalam Penyelesaian Perkara Pidana

Dalam perkembangan wacana teoritik maupun perkembangan pembaharuan hukum pidana di berbagai negara, ada kecenderungan kuat untuk menggunakan mediasi penal sebagai salah satu alternatif penyelesaian masalah di bidang hukum pidana. Penggunaan media penal sudah diatur di beberapa negara antara lain Austria, Belgia, Jerman, Perancis, Polandia, Amerika Serikat, Jepang, Australia, dan Malaysia. Penerapan mediasi penal sebagai alternatif penyelesaian perkara pidana di berbagai negara tersebut membawa hasil yang positif, baik bagi korban, pelaku dan masyarakat. Mediasi penal yang dipraktekkan oleh berbagai negara tersebut muncul dalam berbagai pola, mediasi dilakukan oleh kepolisian, mediasi oleh penuntut umum, pengadilan, dan melalui lembaga informal yang dipilih oleh pihak pelaku dan korban. Jika mediasi penal berhasil dilakukan dengan tercapainya kesepakatan antara pelaku dan korban, maka proses penyidikan akan dihentikan, atau penuntutan dihentikan, atau proses peradilan dihentikan.<sup>41</sup>

Di Indonesia, praktek penyelesaian sengketa *non adversary* atau di luar proses peradilan pidana, dalam kenyataannya sudah diterapkan masyarakat sebagai cerminan dari lembaga musyawarah mufakat yang menjadi bagian dari filosofis bangsa. Realita menunjukkan bahwa penyelesaian suatu konflik didalam masyarakat Indonesia, meskipun merupakan suatu pelanggaran perundang-undangan pidana, tidak selalu berakhir di pengadilan. Kasus-kasus ringan seperti kenakalan anak, pencurian ringan, bahkan sampai pada penganiayaan dan perkosaan ternyata juga dapat diselesaikan melalui lembaga musyawarah ini dengan atau tanpa melibatkan petugas terkait.<sup>42</sup>

Kearifan lokal dalam hukum adat di Indonesia yang berlandaskan alam pikiran kosmis, magis dan religius sudah lama mengenal lembaga mediasi penal ini, antara lain di Sumatera Barat, Aceh, dan hukum adat Lampung.

41 Barda Nawawi Arief, *Mediasi Penal: ... op. cit.*

42 Eva Achjani Zulfa, *Mediasi Penal: ... op. cit.*

Bahkan di Aceh (NAD) sudah dituangkan dalam Perda No. 7/2000 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat yang antara lain intinya mengatur sbb. : sengketa diselesaikan terlebih dahulu secara damai melalui musyawarah adat (Pasal 13), perdamaian mengikat para pihak dan yang tidak mengindahkan keputusan adat, dikenakan sanksi adat (Pasal 14), apabila para pihak tidak puas terhadap putusan adat dapat mengajukan perkaranya ke aparat penegak hukum. Keputusan adat dapat dijadikan pertimbangan oleh aparat penegak hukum (Pasal 15).<sup>43</sup>

Selain tiga daerah tersebut, penyelesaian kasus pidana di Papua diselesaikan berdasarkan hukum adat setempat. Kasus pembunuhan antar anggota suku-suku di Papua diselesaikan dengan pemotongan beberapa ekor babi oleh keluarga pelaku dan diberikan kepada keluarga korban. Masyarakat Papua lebih suka menyelesaikan semua perkara secara adat daripada penyelesaian berdasarkan hukum positif. Sarana mediasi adat lebih dominan dalam kehidupan masyarakat karena dinilai lebih menguntungkan pihak korban atau penggugat daripada hukum pidana atau perdata. Hal ini karena konsep yang dibangun adalah proses dialogis untuk memberikan *win win solution* dan memulihkan keadaan yang sempat terganggu dengan suatu peristiwa pidana yang terjadi.

Berdasarkan hukum positif di Indonesia, berdasarkan asas *Ius Punale* dan *Ius Puniendi*, maka pada prinsipnya untuk perkara pidana tidak dapat diselesaikan di luar pengadilan. Namun dalam beberapa UU terdapat ketentuan yang memungkinkan penyelesaian kasus pidana di luar pengadilan, yaitu :

### 1. Pasal 82 KUHP

Pasal 82 KUHP menentukan bahwa kewenangan menuntut pelanggaran yang diancam dengan pidana denda menjadi hapus, jika terdakwa dengan sukarela telah membayar denda maksimum dan biaya-biaya yang telah dikeluarkan kalau penuntutan telah dimulai. Pembayaran denda maksimum menurut Pasal ini merupakan salah satu alasan penghapus penuntutan atas pelanggaran yang telah dilakukan oleh terdakwa.

Ketentuan Pasal 82 KUHP memberi peluang adanya penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan, namun belum secara tegas menentukan mengenai adanya kemungkinan penyelesaian melalui mediasi antara pelaku dan korban (terutama dalam masalah pemberian ganti rugi atau kompensasi) yang merupakan sarana pengalihan untuk dihentikannya penuntutan ataupun

43 Barda Nawawi Arief, *Mediasi Penal: ... op. cit.*

penjatuhan pidana. Hapusnya penuntutan menurut Pasal ini, bukan karena telah adanya ganti rugi/kompensasi terhadap korban, melainkan karena telah membayar denda maksimum yang diancamkan. Penyelesaian kasus pidana dengan memberi ganti rugi kepada korban, dimungkinkan dalam hal hakim akan menjatuhkan pidana bersyarat (Pasal 14c KUHP). Ketentuan pidana bersyarat dalam KUHP inipun masih tetap berorientasi pada kepentingan pelaku (*offender oriented*), tidak "*victim oriented*".

Pranata hukum (Pasal 82 KUHP atau Pasal 74 Sr) memiliki sejarah panjang. Penyelesaian perkara di luar proses peradilan sudah dikenal sejak lama dalam hukum Belanda, yaitu dalam bentuk *submissie* dan *compositie*. Dengan atau melalui *submissie*, terdakwa dan organ penuntut umum memaparkan persoalan ke hadapan hakim. Hakim ini beranjak dari surat permohonan yang diajukan sebelumnya oleh terdakwa dan disepakati penuntut umum, khususnya karena alasan sulitnya pembuktian, kemudian akan mengambil keputusan tanpa melakukan pemeriksaan lebih lanjut.<sup>44</sup>

Pidana yang dijatuhkan umumnya berbentuk denda. Namun kadangkala juga pengusiran (dari wilayah atau masyarakat tertentu) atau pengucilan, perjalanan tobat, atau pemberian hadiah pada gereja atau biara. Kepada pejabat penuntut umum diperintahkan untuk kemudian menghentikan segala tindakan penuntutan yang semula dimulai terhadap pemohon tersebut. Dalam hal itu, yang terjadi adalah menerima dan memberi dari kedua belah pihak.<sup>45</sup>

Sedangkan *compositie* dipergunakan oleh organ penuntut umum: terdakwa dapat mencegah atau menghentikan proses penuntutan dengan cara membayar sejumlah uang tertentu. Sistem penebusan demikian terutama banyak digunakan oleh lembaga-lembaga tingkat rendahan, kemudian kerap disalahgunakan, terutama sebagai cara untuk menekan dan memeras terdakwa.<sup>46</sup>

Dalam perkembangan terakhir, pandangan mengenai "*afkoop*" (sukarela membayar maksimum pidana denda: Pasal 82 KUHP) sebagai alasan penghapus penuntutan tidak hanya berlaku terbatas untuk pelanggaran, tetapi dapat berlaku untuk semua tindak pidana walaupun dengan pembatasan ancaman maksimum pidananya.<sup>47</sup>

---

44 Jan Rummelink, *Hukum Pidana – Komentar Atas pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2003), hal. 442.

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*, hal. 443.

47 Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, (Jakarta: Kencana, 2010), hal. 83.

## 2. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak.

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 bahwa dalam hal tindak pidana dilakukan oleh anak di bawah usia 8 tahun pemeriksaan dapat dilakukan oleh Penyidik. Apabila menurut hasil pemeriksaan, Penyidik berpendapat bahwa anak tersebut masih dapat dibina oleh orang tua, wali, atau orang tua asuhnya maka Penyidik menyerahkan kembali anak tersebut kepada orang tua, wali, atau orang tua asuhnya. Selanjutnya apabila menurut hasil pemeriksaan, Penyidik berpendapat bahwa anak tersebut tidak dapat dibina lagi oleh orang tua, wali, atau orang tua asuhnya, Penyidik menyerahkan anak tersebut kepada Departemen Sosial (sekarang Kementerian Sosial) setelah mendengar pertimbangan dari Pembimbing Kemasyarakatan.

Dari ketentuan Pasal 5 tersebut maka penyelesaian perkara pidana anak di bawah usia 8 tahun adalah melalui proses di luar peradilan pidana. Menurut Undang-Undang tentang Pengadilan Anak batas usia anak nakal yang dapat diajukan ke pengadilan sekurang-kurangnya 8 tahun dan belum mencapai usia 18 tahun.

Sedangkan RUU tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (yang akan menggantikan/mencabut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997) sudah mengatur lebih tegas mengenai penyelesaian perkara pidana anak melalui proses di luar peradilan pidana. Pasal 5 ayat (1) RUU ini menentukan bahwa dalam Sistem Peradilan Pidana Anak wajib mengutamakan pendekatan Keadilan Restoratif. Keadilan Restoratif yang dimaksud dalam RUU tersebut didefinisikan dalam Pasal 1 angka 5 yaitu suatu penyelesaian secara adil yang melibatkan pelaku, korban, keluarga mereka dan pihak lain yang terkait dalam suatu tindak pidana, secara bersama-sama mencari penyelesaian terhadap tindak pidana tersebut dan implikasinya, dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan bukan pembalasan.

Selanjutnya terkait dengan penyelesaian perkara pidana anak, Pasal 5 ayat (3) RUU menentukan bahwa dalam Sistem Peradilan Pidana Anak wajib diupayakan *Diversi*. *Diversi* yang dimaksud dalam RUU tersebut didefinisikan dalam Pasal 1 angka 6 yaitu suatu pengalihan penyelesaian perkara anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana. Dalam RUU juga disebutkan mengenai tujuan diversi yaitu untuk : mencapai perdamaian antara korban dan Anak; menyelesaikan perkara Anak di luar proses peradilan; menghindarkan Anak dari perampasan kemerdekaan; mendorong masyarakat untuk berpartisipasi; dan menanamkan rasa tanggung jawab kepada anak.

Bahkan RUU menentukan bahwa pada tingkat penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan perkara Anak di pengadilan negeri wajib diupayakan Diversi. Upaya diversi dilaksanakan dalam hal tindak pidana yang dilakukan diancam dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun; dan bukan merupakan pengulangan tindak pidana. Pasal 10 RUU menentukan bahwa hasil kesepakatan Diversi dapat berbentuk: perdamaian dengan atau tanpa ganti kerugian; penyerahan kembali kepada orang tua/wali; keikutsertaan dalam pendidikan atau pelatihan ke lembaga pendidikan, Lembaga Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial atau lembaga kesejahteraan sosial; atau pelayanan masyarakat.

RUU juga sudah mengatur secara tegas bahwa kesepakatan diversi dituangkan dalam Keputusan Diversi. Keputusan tersebut disampaikan oleh Pembimbing Kemasyarakatan ke pengadilan negeri sesuai dengan daerah hukumnya dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak kesepakatan dicapai untuk memperoleh penetapan. Selanjutnya Penetapan disampaikan kepada Pembimbing Kemasyarakatan, Penyidik, Penuntut Umum, atau Hakim.

Dalam RUU terdapat ketentuan (Pasal 12) yang masih memungkinkannya Proses peradilan pidana Anak dilanjutkan dalam hal: proses Diversi tidak menghasilkan kesepakatan; atau kesepakatan Diversi tidak dilaksanakan.

### **3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM).**

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 memuat ketentuan yang memungkinkan penyelesaian kasus pelanggaran HAM melalui mediasi. Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang ini menentukan mengenai kewenangan Komnas HAM antara lain untuk melakukan perdamaian kedua belah pihak dan menyelesaikan perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli. Selanjutnya perdamaian yang dihasilkan melalui mediasi merupakan kesepakatan secara tertulis dan ditandatangani oleh pihak dan dikukuhkan oleh mediator (Komnas HAM). Namun tidak ada ketentuan yang secara tegas menyatakan bahwa kesepakatan secara tertulis tersebut dapat menghapuskan penuntutan atau pemidanaan. Di dalam Pasal 96 ayat (3) hanya mengatur bahwa keputusan mediasi mengikat secara hukum dan berlaku sebagai alat bukti yang sah.

Mengenai penyelesaian perkara pidana diluar pengadilan juga diakomodir Pasal 145 huruf d RUU KUHP Draf Tahun 2010 yang menentukan bahwa kewenangan penuntutan gugur, antara lain jika ada penyelesaian di luar proses. Pasal 145 RUU KUHP yang menghapus hak penuntutan perkara pidana yang telah diselesaikan diluar pengadilan memberikan alternatif untuk menata



dengan lebih baik mengenai penyelesaian pidana. Hal ini juga merupakan bentuk pengakuan terhadap pluralisme hukum (*legal pluralism*) dari dominasi rezim *legal centralism* yang tidak mampu menyelesaikan secara holistik problem kebangsaan dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Sebagaimana kita ketahui, karakteristik yang menonjol dari kultur hukum yang ada di Indonesia adalah adanya *legal pluralism*. Secara garis besar ada tiga jenis hukum yang berlaku di Indonesia: hukum Barat, hukum adat, dan hukum Islam

Kemajemukan hukum dalam masyarakat dalam konsep pluralisme hukum membuka peluang nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat untuk koeksisten dengan hukum pidana nasional tanpa sebuah hirarki yang menunjukkan superioritas salah satu tatanan sistem hukum. Konsep ini diperkuat oleh teori *living law* Eugene Ehrlich yang menyatakan bahwa dalam setiap komunitas masyarakat terdapat aturan-aturan hukum yang hidup dalam tatanan normatif. Sehingga efektifitas keberlakuan dan penegakan hukum tidak hanya disandarkan pada hukum yang dibentuk oleh negara saja.

Dalam pengantar dari bukunya tentang dasar-dasar sosiologi hukum, Eugen Ehrlich menulis, "*At the present as well as at any other time, the center of gravity of legal development is not legislation, or in juristic science, nor in judicial decision, but in society itself*".<sup>48</sup>

Sejak hukum itu merupakan pantulan dari masyarakatnya, maka tidak mudah untuk memaksa rakyat berhukum menurut cara yang tidak berakar pada nilai-nilai dan kebiasaan dalam masyarakat itu. Selalu terdapat hubungan tarik menarik antara hukum yang berlaku dan diberlakukan dengan masyarakatnya. Hukum bukan suatu institut yang steril dan suatu skema yang selesai. Hukum tidak ada dalam dunia abstrak, melainkan juga dalam kenyataan di masyarakat.<sup>49</sup>

Selain RUU KUHP, RUU Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RUU KUHAP) Draf Tahun 2010 secara tersirat mengatur mengenai penghentian penuntutan. Pasal 42 ayat (2) RUU KUHAP menentukan bahwa Penuntut umum juga berwenang demi kepentingan umum dan/atau dengan alasan tertentu menghentikan penuntutan baik dengan syarat maupun tanpa syarat. Kewenangan penuntut umum tersebut dapat dilaksanakan *antara lain* jika kerugian sudah diganti. Ketentuan mengenai penghentian penuntutan karena kerugian sudah diganti, hanya berlaku untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun.

48 Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perilaku – Hidup Baik Adalah Dasar Hukum Yang Baik*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009), hal. 116.

49 *Ibid*.

Dari beberapa peraturan perundang-undangan (Pasal 82 KUHP, Pasal 5 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, Pasal 76 dan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM) maka dapat diidentifikasi bahwa perkara pidana dapat diselesaikan di luar pengadilan. Selain Undang-Undang tersebut, pembaruan hukum nasional melalui RUU tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, RUU KUHP, dan RUU KUHAP juga mengakomodir penyelesaian perkara pidana melalui proses di luar pengadilan. Namun RUU KUHP dan RUU KUHAP belum secara tegas mengatur dimungkinkannya penyelesaian tersebut melalui jalan mediasi.

## **B. Perkara Pidana Yang Dimungkinkan Dapat Diselesaikan Melalui Mediasi Penal.**

Dalam dokumen penunjang Kongres PBB ke-9/1995 menyebutkan bahwa ADR yang telah dikembangkan dalam lingkungan hukum perdata, seyogyanya juga dapat diterapkan secara luas di bidang hukum pidana. Dicontohkan misalnya, untuk perkara-perkara pidana yang mengandung unsur "*fraud*" dan "*white collar-crime*" atau apabila terdakwa adalah korporasi/badan usaha. Ditegaskan pula, bahwa apabila terdakwa adalah korporasi/badan usaha, maka tujuan utama dari pemeriksaan pengadilan seharusnya tidaklah menjatuhkan pidana, tetapi mencapai suatu hasil yang bermanfaat bagi kepentingan masyarakat secara menyeluruh dan mengurangi kemungkinan terjadinya pengulangan. Di beberapa negara, dimungkinkan pula mediasi dalam kasus-kasus perbankan (dikenal dengan istilah "*banking mediation*") yang terkait dengan masalah ATM (*Automatic Teller Machine*) dan Kartu Kredit (*Credit cards*). Misalnya di Malaysia dan Latvia.<sup>50</sup>

Di Indonesia, mediasi penal selain sudah lama dipraktekkan di masyarakat juga dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam penyelesaian kasus pidana tertentu seperti kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT)<sup>51</sup>. Selain dalam kasus KDRT, mediasi penal ditempuh dalam menyelesaikan kasus pidana yang terkait dengan harta kekayaan dan kasus pelanggaran lalu lintas.<sup>52</sup>

Dalam hal mediasi penal, pihak kepolisian sejak tahun 2005 sudah mengeluarkan Skep Kapolri 737/X/2005 tentang Kebijakan dan Strategi Perpolisian Masyarakat (Jakstra Polmas) penyelesaian perkara-perkara pidana tertentu di masyarakat melalui cara-cara alternatif penyelesaian sengketa.

50 Barda Nawawi Arief, *Mediasi Penal: ... op. cit.*

51 Lihat Ridwan Mansyur, *Mediasi Penal Terhadap Perkara KDRT*, (Jakarta: Yayasan Gema Yustisia, Cetakan I, 2010).

52 Eva Achjani Zulfa, *Mediasi Penal: ... op. cit.*

Dalam Skep tersebut Petugas Polmas (dikenal juga sebagai Babinkamtibmas/Bhabinkamtibmas) yang bertugas pada Kelurahan/Desa/Kawasan tertentu diberikan kewenangan bersama-sama masyarakat untuk menyelesaikan beberapa perkara pidana dengan tujuan untuk menemukan islah (kedamaian) sehingga tidak memicu terjadinya konflik yang lebih luas.<sup>53</sup>

Jakstra Polmas memberikan panduan kepada Petugas Polmas dalam penyelesaian perkara ringan atau pertikaian warga dan panduan khusus menghadapi orang yang bersikap menolak/melawan. Jakstra juga menentukan beberapa perkara pidana yang dapat diselesaikan oleh Petugas Polmas yaitu pelanggaran Pasal 489 – Pasal 569 KUHP; tindak pidana ringan dengan pidana penjara/kurungan maksimal 3 bulan atau denda maksimal Rp. 7.500,-; kejahatan ringan (Pasal 302 KUHP mengenai penganiayaan ringan terhadap hewan, Pasal 352 KUHP mengenai penganiayaan terhadap manusia, Pasal 364 KUHP mengenai pencurian ringan, Pasal 373 KUHP mengenai penggelapan ringan, Pasal 379 KUHP mengenai penipuan ringan, Pasal 482 KUHP mengenai penadahan ringan, dan Pasal 315 KUHP mengenai penghinaan ringan).<sup>54</sup>

Selanjutnya pada tahun 2008 Jakstra Polmas diperkuat lagi melalui Peraturan Kapolri No. 7/2008. Peraturan Kapolri tersebut disempurnakan melalui Surat Kapolri No. Pol. B/3022/XII/2009/Sdeops tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus melalui ADR, yaitu terhadap tindak pidana dengan kerugian kecil dan disepakati oleh para pihak yang berperkara, melalui prinsip musyawarah mufakat dengan melibatkan RT/RW dan diketahui masyarakat, serta menghormati norma hukum sosial/adat dan berazaskan keadilan bagi para pihak.<sup>55</sup>

Dalam praktek peradilan pidana di Indonesia pun pernah terjadi (dalam kasus Ny. Ellya Dado, disingkat “Kasus Ny. Elda”), adanya “perdamaian” digunakan sebagai pertimbangan untuk menyatakan bahwa tindak pidana yang terbukti tidak lagi merupakan suatu kejahatan ataupun pelanggaran, dan oleh karenanya melepaskan tertuduh dari segala tuntutan hukum.<sup>56</sup>

Demikian pula keterlibatan aparat kepolisian dalam penyelesaian perkara pidana melalui mediasi penal pernah dilakukan dalam kasus konflik horizontal di kepulauan Kei. Dalam menyelesaikan kasus tersebut, pihak kepolisian mengedepankan pertimbangan kepentingan hukum dan keadaan yang dilematis yaitu dengan menggunakan mekanisme perundingan (Sdov) yang

53 Polri Lebih Maju & Berkomitmen Dalam Mediasi Pidana, <http://www.pmn.or.id/en/forum/2-diskusi-seputar-mediasi/37-mediasi-penal.html>.

54 *Ibid.*

55 *Ibid.*

56 Barda Nawawi Arief, *Mediasi Penal: ... op. cit.*

mencerminkan keadilan masyarakat hukum adat di kepulauan Kei.<sup>57</sup>

Selain itu, dalam praktek yang menyangkut tindak pidana ekonomi, sebelum ada Undang-Undang tentang Tindak Pidana Ekonomi, pejabat Jawatan Bea dan Cukai (Duane) mempunyai kewenangan untuk mengadakan denda perdamaian untuk tindak pidana yang menyangkut Aturan Bea (*Rechtenordonnatie*), akan tetapi hal tersebut hanya untuk tindak pidana yang berupa pelanggaran, bukan kejahatan. Setelah pelanggaran atas Peraturan Bea dimasukkan sebagai tindak pidana ekonomi, maka kejaksaan merasa juga berwenang untuk mengadakan denda perdamaian bahkan didalam prakteknya tidak hanya meliputi tidak pidana yang berupa pelanggaran melainkan juga tindak pidana yang berupa kejahatan.<sup>58</sup>

Selama ini, praktek mediasi didasarkan pada Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan. Pasal 4 PERMA tersebut menentukan mengenai jenis perkara yang dimediasi yaitu kecuali perkara yang diselesaikan melalui prosedur pengadilan niaga, pengadilan hubungan industrial, keberatan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, dan keberatan atas putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, semua sengketa perdata yang diajukan ke Pengadilan Tingkat Pertama wajib lebih dahulu diupayakan penyelesaian melalui perdamaian dengan bantuan mediator.

Dalam upaya pembaruan hukum nasional, ketentuan Pasal 145 RUU KUHP juga membuka kemungkinan penyelesaian perkara pidana di luar proses pengadilan, namun tidak ada satupun pasal dalam RUU tersebut yang secara tegas menentukan tindak pidana mana yang dapat diselesaikan melalui proses di luar pengadilan. Sedangkan dalam RUU KUHP menentukan bahwa kewenangan penuntutan gugur jika kerugian sudah diganti. Ketentuan mengenai penghentian penuntutan karena kerugian sudah diganti, hanya berlaku untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun.

Salah satu hasil dari *Round Table Discussions* RUU KUHP yang diselenggarakan Kementerian Hukum dan HAM RI dengan OPDAT *Department of Justice of the United State of America* pada tanggal 25 Agustus 2010, menyebutkan bahwa modernisasi hukum pidana dan acara pidana perlu memuat beberapa prinsip utama seperti berorientasi pada *restorative justice system*, mediasi, diversifikasi, dan secara sungguh-sungguh menempatkan pembedaan sebagai sesuatu yang

57 Arifin Rada, Disertasi : *Mediasi Penal Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Konflik di Kepulauan Kei dengan Mekanisme Sdov*, <http://prasetya.ub.ac.id/berita/Arifin-Rada-Mediasi-Penal-Dalam-Penyelesaian-Tindak-Pidana-Konflik-di-Kepulauan-Kei-dengan-Mekanisme-Sdov-5772-id.html>

58 Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 2007), hal. 168

bersifat ultimum remedium. Menurut Komariah Emong dalam *Round Table Discussions* tersebut, hasil dari mediasi penal mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan putusan akhir pengadilan. Dalam mediasi penal, korban didengar sendiri apa yang menjadi kemauannya, dengan demikian hak-hak korban terpenuhi. Bagi pelaku, mediasi penal tidak memberi trauma dan stigma sebagai terpidana (apabila masuk penjara).

Menurut Komariah Emong, pendekatan *restorative justice* dapat dilakukan terhadap tindak pidana yang dapat diselesaikan menurut hukum adat; yang berasal dari hukum keluarga seperti KDRT, pelaku adalah anak, dengan dampak yang tidak terlalu besar; yang berasal dari hukum harta benda dengan nilai kerugian yang tidak terlalu besar misalnya: pencurian ringan, penggelapan, penipuan, penadahan, pemalsuan dan sebagainya. Sedangkan menurut Muzakkir, penyelesaian di luar pengadilan dalam perkara pidana dengan segala bentuknya, pada tahun-tahun terakhir ini menjadi mengemuka ketika dalam praktek hukum, baik secara diam-diam maupun secara terbuka, bahkan suatu tindak pidana yang tergolong berat diambil kebijakan untuk diselesaikan di luar pengadilan, misalnya perkara tindak pidana korupsi dituntut dengan syarat mengembalikan uang negara yang dikorup melalui kebijakan *release and discharge* (perkara BLBI). Penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan dilakukan oleh aparat penegak hukum umumnya ditujukan perkara yang serba ringan atau termasuk delik aduan.

Dari uraian tersebut maka dapat diidentifikasi bahwa mediasi penal dapat dimungkinkan untuk diterapkan dalam menyelesaikan kasus pidana, yaitu antara lain: tindak pidana anak, tindak pidana dewasa dengan pembatasan terhadap tindak pidana yang diancam pidana penjara maksimum tertentu, kekerasan dalam rumah tangga, perkara ringan atau termasuk delik aduan dan tindak pidana di bidang perbankan.

## BAB IV PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan pemikiran pada pembahasan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Dalam sistem peradilan pidana baik pada tingkat penyidikan, penuntutan maupun sidang pengadilan dimungkinkan adanya mediasi penal yang berorientasi *win-win solution* dan berakar pada landasan sejarah hukum adat.
2. Mediasi penal dapat menjadi sebuah sarana untuk memperoleh keadilan restoratif dalam menyelesaikan perkara pidana. Ada beberapa keunggulan konsep mediasi penal antara lain terhapusnya stigma dan labeling yang biasanya melekat kepada pelaku, wujudnya komunikasi dan peran korban dalam menyelesaikan permasalahan yang terjadi. Selain itu, konsep ini memberi tempat kepada pihak-pihak yang selama ini ditinggalkan dalam sistem peradilan pidana untuk lebih berperan dalam menyelesaikan perkara yang muncul dalam masyarakat.
3. Mediasi penal dimungkinkan untuk penyelesaian perkara atau tindak pidana yang dilakukan anak, tindak pidana yang dilakukan oleh orang dewasa dengan pembatasan terhadap tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara maksimum tertentu, kekerasan dalam rumah tangga, perkara ringan atau termasuk delik aduan dan tindak pidana di bidang perbankan.

### B. Saran

1. Perlu dilakukan kajian yang komprehensif dan mendalam agar mediasi penal dapat diterapkan dan tujuan dari mediasi penal sebagai sarana untuk memperoleh keadilan restoratif dalam menyelesaikan perkara pidana dapat tercapai.
2. Peraturan perundang-undangan harus dengan tegas menentukan tindak pidana atau perbuatan pidana apa yang dapat diselesaikan melalui mediasi penal.

3. Dalam pelaksanaan mediasi penal, perlu pengawasan vertikal dan horisontal agar mengurangi potensi penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh siapapun dan oknum aparat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Atmasasmita, Romli, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, (Bandung: Mandar Maju, 1995).
- Atmasasmita, Romli, *Sistem Peradilan Pidana Perspektif Ekstensialisme dan Abolisianisme*, (Bandung: Binacipta, 1996).
- Abidin, Andi Zainal *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1987).
- Arief, Barda Nawawi *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 1998).
- \_\_\_\_\_, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, (Semarang, CV Ananta, 1994).
- \_\_\_\_\_, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung, Citra Aditya, 1996).
- \_\_\_\_\_, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, (Semarang : CV. Ananta, 1994).
- Gosita, Arief, *Viktimologi dan KUHP*, 1987.
- Kanter, E.Y. dan S.R. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, (Jakarta: Penerbit Stora Grafika, 2002).
- Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995).
- Mansyur, Ridwan, *Mediasi Penal Terhadap Perkara KDRT*, (Jakarta: Yayasan Gema Yustisia, Cetakan I, 2010).
- Packer, Herbert L, *The Limit of Criminal Sanction*, (California: Stanford University Press, 1968).



Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Perilaku – Hidup Baik Adalah Dasar Hukum Yang Baik*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009).

Reksodiputro, Mardjono, *Menyelaraskan Pembaruan Hukum*, (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2009).

Remmelink, Jan, *Hukum Pidana – Komentar Atas pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003).

Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung, Alumni, 1981).

Soekanto, Soerjono *Kriminologi Suatu Pengantar*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981).

Suwondo, *Himpunan Karya Tentang Hukum Pidana*, (Yogyakarta, Liberty, 1982).

#### Jurnal/makalah:

Ahmad Irzal Fardiansyah, *Mediasi Pidana (Penal): Sebuah Bentuk Perkembangan Hukum Pidana Sekaligus Pengakuan Terhadap Nilai Hidup di Masyarakat*, Jurnal hukum Progresif, Vol 3 Oktober 2007.

Laporan Hasil Round Table Discussions RUU KUHP, *Strategi Pembahasan RUU KUHP di DPR RI dan Pembaharuan Hukum Pidana Nasional dan Implikasinya dalam Kehidupan Masyarakat*, Kerjasama Kementerian Hukum dan HAM RI dengan OPDAT U.S. Embassy, Hotel Grand Melia Jakarta, 25 Agustus 2010.

#### Internet:

Arifin Rada, *Disertasi : Mediasi Penal Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Konflik di Kepulauan Kei dengan Mekanisme Sdov*, <http://prasetya.ub.ac.id/berita/Arifin-Rada-Mediasi-Penal-Dalam-Penyelesaian-Tindak-Pidana-Konflik-di-Kepulauan-Kei-dengan-Mekanisme-Sdov-5772-id.html>

Barda Nawawi Arief, *Mediasi Penal: Penyelesaian Perkara Pidana Di Luar Pengadilan*, <http://bardanawawi.wordpress.com/2009/12/27/mediasi-penal-penyelesaian-perkara-pidana-di-luar-pengadilan/> diakses tanggal 1 November 2011.

Eva Achjani Zulfa, *Mediasi Penal : Perkembangan Kebijakan Hukum Pidana*, <http://litbangdiklatkumdil.net/materi-nara-sumber/file/>

*Polri Lebih Maju & Berkomitmen Dalam Mediasi Pidana*, <http://www.pmn.or.id/en/forum/2-diskusi-seputar-mediasi/37-mediasi-penal.html>.

**BUKU KEDUA:**  
**PENERAPAN PENYELESAIAN SENGKETA ALTERNATIF  
DALAM KASUS YANG MELIBATKAN PEKERJA RUMAH  
TANGGA**

*Luthwi Febryka Nola\**

---

\* Calon Peneliti bidang Hukum pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)  
Sekretariat Jenderal DPR RI, email: febi\_80@yahoo.com

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Saat ini Indonesia belum memiliki aturan khusus mengenai Pekerja Rumah Tangga (PRT) namun Rancangan Undang-Undang tentang Pekerja Rumah Tangga (RUU PRT) telah termasuk kedalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2009-2014 dan menjadi usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan akan dibentuknya Undang-Undang (UU) tentang PRT tentu terbuka kesempatan bagi pembuat undang-undang untuk memasukkan materi penyelesaian sengketa. Hal ini menjadi sangat penting karena PRT merupakan suatu pekerjaan yang dilakukan di dalam area domestik yang cenderung tertutup dan berjarak dengan lingkungan sekitarnya. Kondisi ini membuat PRT sangat rentan terhadap tindak kekerasan baik fisik maupun non fisik.

Kekerasan fisik terhadap PRT dapat berbentuk penganiayaan, penyiksaan, pemerkosaan bahkan sampai dengan pembunuhan. Sedangkan kekerasan non fisik dapat berupa makian dan penghinaan yang membebani PRT secara moral. Permasalahan PRT tidak hanya kekerasan akan tetapi terdapat juga berbagai permasalahan perdata seperti gaji tidak dibayar, pemutusan hubungan kerja sepihak, jam kerja tidak terbatas, tidak mendapatkan kebijaksanaan mengenai cuti dan istirahat, ketiadaan pembayaran Tunjangan Hari Raya (THR) dan tidak memperoleh hak dasarnya sebagai manusia sebagaimana diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 seperti hak untuk berserikat, hak atas informasi, menjalankan ibadah dan memperoleh pendidikan yang memadai. Berbagai permasalahan PRT membutuhkan proses penyelesaian sengketa yang berbeda-beda pula. Untuk memudahkan proses penyelesaian maka perlu dilakukan pengklasifikasian terhadap sengketa yang dihadapi PRT.

Pengklasifikasian akan memudahkan proses pemilihan mekanisme penyelesaian sengketa. Mekanisme penyelesaian sengketa ada dua macam yaitu litigasi dan non litigasi. Litigasi adalah penyelesaian melalui proses pengadilan yang saat ini

masih kurang berpihak pada masyarakat kecil karena prosesnya yang lama dan memakan banyak biaya. Oleh sebab itu muncullah proses penyelesaian sengketa alternatif di luar pengadilan atau *Alternative Dispute Resolution* (ADR). ADR dalam bentuk penyelesaian sengketa yang mengutamakan musyawarah untuk mufakat yang tujuannya untuk menghasilkan *win-win solution*. Penggunaan ADR dalam penyelesaian sengketa PRT tentu dapat dipertimbangkan mengingat prosesnya yang sederhana dan unsur musyawarah yang kental didalamnya. Proses yang sederhana akan menguntungkan bagi PRT yang biasanya memiliki tingkat pendidikan yang tidak begitu tinggi, sedangkan musyawarah merupakan mekanisme umum yang dilakukan oleh setiap keluarga dalam menyelesaikan masalah. PRT yang biasanya telah dianggap sebagai bagian dari keluarga pemberi kerja tentu akan lebih mudah menggunakan ADR dalam menyelesaikan konflik dengan pemberi kerja.

Mekanisme ADR ini bermacam-macam mulai dari yang paling sederhana yaitu negosiasi yang hanya melibatkan para pihak sampai yang paling rumit yaitu arbitase yang merupakan proses penyelesaian semi litigasi karena melibatkan pihak ketiga yaitu arbiter yang memiliki kewenangan untuk memutuskan perkara. Permasalahannya adalah mekanisme ADR itu bermacam-macam sehingga harus ditemukan bentuk ADR yang paling tepat untuk menyelesaikan berbagai permasalahan PRT.

ADR merupakan mekanisme penyelesaian yang telah dikenal dalam mekanisme hukum adat di Indonesia. Berbagai daerah di Indonesia telah terbiasa menyelesaikan permasalahan melalui jalan musyawarah mufakat. Akan tetapi secara formal, Indonesia baru memiliki undang-undang tentang ADR untuk pertama kalinya pada tahun 1999. Pengaturan ADR dalam undang-undang tersebut sangat umum sehingga dipertegas oleh beberapa aturan perundang-undangan seperti UU No. 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (UU No. 2/2004), UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU No.13/2003) dan beberapa peraturan lainnya. UU No. 2/2004 mengatur mekanisme ADR secara spesifik mulai dari mekanisme, jangka waktu dan persyaratan, sedangkan UU No.13/2003 mengatur penyelesaian sengketa secara umum. Beragamnya cakupan pengaturan tentang ADR dalam sebuah peraturan perundang-undangan membuat penulis tertarik untuk menganalisa ruang lingkup pengaturan ADR dalam RUU PRT dengan mempertimbangkan berbagai aspek terkait mulai dari latar belakang sampai dengan dampak positif dan negatif dari luasnya cakupan pengaturan.

Adapun metode penulisan yang digunakan adalah yuridis-empiris dengan menggunakan data primer yang didapat melalui wawancara dengan narasumber

dan data sekunder yang didapat melalui studi dokumen. Data-data tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif.

## **B. Permasalahan**

Mengingat sangat luasnya cakupan pengaturan penyelesaian sengketa PRT melalui jalur non litigasi atau ADR maka penulisan ini akan diidentifikasi kedalam beberapa permasalahan, yaitu:

1. Apa sajakah karakteristik sengketa PRT yang dapat diselesaikan melalui ADR?
2. Apakah bentuk ADR yang efektif untuk menyelesaikan sengketa yang melibatkan PRT?
3. Bagaimana mekanisme pengaturan ADR untuk menyelesaikan sengketa PRT dalam sebuah undang-undang?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Setelah dilakukan analisa terhadap pokok permasalahan, diharapkan penulis dapat mengetahui dan memahami:

1. Karakteristik sengketa PRT yang dapat diselesaikan melalui ADR.
2. Bentuk ADR yang efektif dalam menyelesaikan sengketa yang melibatkan PRT.
3. Mekanisme pengaturan ADR untuk menyelesaikan sengketa PRT dalam sebuah undang-undang.

## BAB II

### KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Problematika PRT

Berdasarkan hasil riset yang dilakukan oleh Jaringan Nasional Advokasi PRT (JALA PRT) pada sepuluh kota di Indonesia tahun 2005-2006, permasalahan PRT adalah sebagai berikut:<sup>1</sup>

1. Persoalan struktural – kultural, meliputi:
  - a. Diskriminasi terhadap:
    1. jenis kelamin karena sebagian besar PRT berjenis kelamin perempuan;
    2. wilayah pekerjaan yang berada pada ranah domestik atau rumah tangga dan dianggap sebagai pekerjaan non profit;
    3. status sosial dan ekonomi yang identik dengan kemiskinan dan
    4. geografis daerah asal karena kecenderungan PRT berasal dari desa.
  - b. Kemiskinan mengakibatkan akses PRT terhadap pendidikan, informasi dan ekonomi menjadi sangat minim.
  - c. Tidak adanya pengakuan dan perlindungan hukum terhadap PRT secara khusus dalam konteks PRT sebagai pekerja.
2. Keberadaan PRT anak yang melakukan pekerjaan orang dewasa sehingga bisa berdampak negatif pada perkembangan mental, fisik, sosial dan intelektual PRT anak tersebut.<sup>2</sup>

---

1 Jaringan Nasional Advokasi PRT, *Undang-Undang Perlindungan PRT dan Konvensi ILO No. 189 tentang Kerja Layak PRT: Prakarsa Kebijakan & Isu-Isu Krusial Kerja Layak PRT*, Makalah: Diskusi Tim Kerja Serjen DPR RI dengan JALA PRT tanggal 28 Juni 2011.

2 Organisasi Perburuhan Internasional, *Tinjauan Umum: Analisis Situasional Perlindungan Ketenagakerjaan dan Kondisi Kerja bagi Pekerja Rumah Tangga Indonesia*, ILO Proyek Penghapusan Kerja Paksa dan Trafiking pada Pekerja Migran Indonesia Asia Tenggara: 2009, hal. 7.

3. Situasi kerja, pelanggaran dan kekerasan terhadap PRT
  - a. Persoalan upah berupa:
    1. pembayaran upah yang sangat rendah.
    2. penundaan pembayaran.
    3. pemotongan semena-mena.
    4. tidak ada kepastian dalam kenaikan.
  - b. Persoalan tidak adanya aturan yang jelas tentang waktu kerja, waktu istirahat, hari libur dan cuti.
  - c. Tidak ada atau minim akses komunikasi dan sosialisasi yang membuat PRT terkekang atau jauh dari dari kontak sosial baik dengan keluarga dan kelompok sosial.
  - d. Tidak diperbolehkan berorganisasi dan untuk mengorganisasi PRT terbukti sulit karena sedikit dan relatif lemahnya asosiasi PRT yang eksis di Indonesia.
  - e. Tidak ada jaminan sosial seperti: jaminan kesehatan, keselamatan kerja, kematian, hari tua dan melahirkan.
  - f. Tidak ada perlindungan Kesehatan dan Keselamatan Kerja (K3) seperti penggunaan bahan kimia pembersih rumah ataupun petunjuk tata cara kerja yang aman.
  - g. Pelarangan secara terselubung ataupun terbuka atas penggunaan kesempatan pengembangan pribadi termasuk pendidikan dan pelatihan.
  - h. Situasi psikososial merasa cemas, takut membuat kesalahan, menyatakan pendapat dan berekspresi.
  - i. Eksploitasi oleh penyedia jasa PRT.
  - j. Ketiadaan kontrak kerja tertulis menyulitkan pembuktian apabila terjadi kasus.<sup>3</sup>
  - k. PRT berada dalam situasi kerja tidak layak dengan pelanggaran hak-haknya sebagai pekerja dan juga berbagai bentuk kekerasan antara lain:
    1. Kekerasan fisik yang merupakan kekerasan atau penyerangan yang dilakukan secara langsung dan mengena pada fisik atau anggota tubuh PRT, misalnya: penganiayaan, pembunuhan dan lain-lain. Hasil studi yang dilakukan oleh Rumpun Gema Perempuan (RGP) pada tahun 2005 dan 2008 pada beberapa kota kota menunjukkan bahwa 93% responden melaporkan

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hal. 7.



- bahwa mereka pernah mengalami kekerasan fisik.<sup>4</sup>
2. Kekerasan psikis merupakan kekerasan yang dilakukan baik secara verbal diucapkan langsung maupun non verbal yang membuat PRT merasa tertekan, terancam, terhina, dan terkucilkan. Dari penelitian yang dilakukan oleh RGP, 68% responden menunjukkan bahwa mereka pernah mengalami pelecehan secara mental.<sup>5</sup>
  3. Kekerasan seksual merupakan kekerasan yang dilakukan dengan paksaan pada PRT seperti pelecehan dan pemerkosaan oleh majikan. Kasus kekerasan seksual ini dilaporkan oleh 42% responden RGP.<sup>6</sup>
  4. Kekerasan ekonomi merupakan kekerasan yang dilakukan oleh majikan pada PRT berkaitan dengan hak ekonomi PRT, contohnya: gaji tidak dibayar, dipotong atau dibayarkan terlambat.
  5. Kekerasan sosial merupakan kekerasan yang dilakukan oleh masyarakat kepada PRT berkaitan dengan status sosial PRT yang dianggap kurang mampu dan dianggap sebagai pekerjaan yang tidak bernilai ekonomis.
  6. *Trafficking* atau perdagangan manusia sangat rentan dialami oleh PRT terutama karena kondisi PRT yang miskin. Kondisi ini sering dimanfaatkan baik oleh pihak yang tidak bertanggungjawab untuk menjerat pada industri prostitusi, menyuruh kerja paksa, dan lain sebagainya.

## B. Teori tentang Sengketa dan ADR

Sengketa adalah suatu situasi yang muncul akibat adanya pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain yang berujung kepada terjadinya perbedaan pendapat tanpa adanya titik temu.<sup>7</sup> Menurut I Made Widnyana, sengketa sama dengan konflik dan mengartikan konflik sebagai perilaku bersaing antara dua orang atau kelompok yang berlomba untuk mencapai tujuan yang sama atau memperoleh sumber yang jumlahnya terbatas.<sup>8</sup> Pengertian lainnya tentang

---

4 *Ibid.*, hal. 6.

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

7 Sujud Margono, *ADR Alternative Dispute Resolution & Arbitrase Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum*, Bogor : Ghalia Indonesia, Cet.2, 2004, hal.34.

8 I Made Widnyana, *Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR)*, Jakarta: PT Fikahayati Aneska & BANI (Badan Arbitrase Nasional Indonesia), 2009, hal.1.

konflik diungkapkan oleh Rummel, yaitu:<sup>9</sup>

1. Pertentangan dari kekuatan dalam memperjuangkan segala sesuatu agar menjadi jelas dan terang.
2. Suatu rangkaian dari tingkah laku sosial, suatu peristiwa, atau sebuah proses.
3. Proses dari pertemuan dan keseimbangan kekuatan.

Sujud Margono membagi proses penyelesaian sengketa kedalam 3 (tiga) kelompok besar, yaitu:

1. Proses adjudikasi (*adjudicative processes*)
  - a. Litigasi (*litigation*) yaitu proses gugatan atas suatu konflik dimana para pihak memberikan kepada seorang pengambil keputusan dari dua pilihan yang bertentangan.<sup>10</sup>
  - b. Arbitrase (*arbitration*) yaitu cara penyelesaian sengketa perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.<sup>11</sup>
2. Proses konsensus (*consensus processer*)
  - a. Ombudsman adalah sebutan suatu badan atau institusi yang tugasnya menginvestigasi keberatan dan mencegah terjadinya sengketa para pihak atau memfasilitasi pemecahan masalahnya.<sup>12</sup>
  - b. Pencarian fakta bersifat netral (*neutral fact finding*) adalah proses penyelesaian perkara dengan menghadirkan saksi-saksi ahli yang netral terkait masalah objektifitas fakta-fakta bukan masalah hukum ataupun penerapan hukum terhadap fakta-fakta.<sup>13</sup>
  - c. Negosiasi (*negotiation*) adalah komunikasi dua arah yang dirancang untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak memiliki berbagai kepentingan yang sama maupun berbeda.<sup>14</sup>
  - d. Mediasi (*mediation*) adalah proses negosiasi pemecahan masalah dimana pihak luar yang tidak memihak (*impartial*) bekerjasama dengan pihak yang bersengketa untuk membantu memperoleh kesepakatan.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Ibid., hal.66.

<sup>10</sup> Sujud Margono, *Op.cit.*, hal. 23.

<sup>11</sup> Pasal 1 butir 1 UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

<sup>12</sup> *Op.cit.*, hal. 27.

<sup>13</sup> Ibid., hal. 27-28.

<sup>14</sup> Ibid., hal. 28.

<sup>15</sup> Ibid.

- e. Konsiliasi (*conciliation*) adalah proses penyelesaian sengketa dengan perantara pihak ketiga dimana pihak ketiga dapat mengajukan usulan jalan keluar kepada para pihak yang bersengketa dan dapat menjadikannya sebagai kesepakatan dalam penyelesaian sengketa.<sup>16</sup>
3. Proses adjudikasi semu (*quasi adjudicatory processes*) merupakan proses penyelesaian sengketa yang dikenal di Amerika Serikat yang dirancang untuk memberikan suatu pandangan yang lebih objektif terhadap sengketa kepada pihak yang berperkara dibanding apabila mereka merancang sendiri. Bentuk dari proses adjudikasi semu ini adalah mediasi arbitrase (*mid-arb*), persidangan mini (*mini trial*), pemeriksaan juri secara sumir (*summary jury trail*) dan evaluasi netral secara dini (*early neutral evaluation*).

Penyelesaian sengketa melalui arbitrase telah diatur secara khusus dalam UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (UU No. 30/1999). Namun untuk ADR selain negosiasi, mediasi dan konsiliasi dikenal juga bentuk penyelesaian alternatif berupa konsultasi dan penilaian ahli. Adapun beberapa istilah lain terkait ADR adalah pilihan penyelesaian sengketa (PPS), mekanisme alternatif penyelesaian sengketa (MAPS), pilihan penyelesaian sengketa di luar pengadilan dan mekanisme penyelesaian sengketa secara kooperatif.<sup>17</sup>

Karakteristik penyelesaian ADR terbagi atas:<sup>18</sup>

1. Prosedur pengambilan keputusan secara kooperatif (*cooperative decision making*) merupakan prosedur penyelesaian sengketa dimana para pihak berinisiatif sendiri tanpa bantuan pihak ketiga. Yang termasuk prosedur ini antara lain adalah negosiasi.
2. Bantuan pihak ketiga netral (*neutral third party*) adalah penyelesaian sengketa dengan menggunakan bantuan pihak ketiga yang netral dan tidak berpihak untuk mencapai kesepakatan yang sesuai dengan keinginan para pihak. Adapun peranan dari pihak ketiga tersebut adalah:
  - a. Memberi bantuan dalam membangun hubungan dalam bentuk konseling, terapi dan konsiliasi. Konseling dan terapi biasanya dipergunakan untuk menyelesaikan masalah psikologi yang menghalangi hubungan diantara para pihak. Sedangkan konsiliasi

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal. 29.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal. 36.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hal. 45-48.

- digunakan untuk membangun komunikasi, merumuskan salah persepsi, mengatasi emosi, dan membangun kepercayaan yang diperlukan dalam pemecahan masalah secara kooperatif.
- b. Memberi bantuan prosedural dalam keadaan para pihak tidak saling mengenal atau pihak lain yang mungkin terlibat belum dapat diketahui, tidak ada tempat yang disetujui untuk negosiasi, dan menegangkannya hubungan para pihak sehingga diskusi yang rasional sulit dicapai. Bentuk bantuan prosedural antara lain *coaching* atau *consultation process*, pelatihan, fasilitas, mediasi atau ombudsman.
  - c. Memberi bantuan substansial dalam hal terjadinya sengketa akibat kurangnya data/informasi dan perbedaan pandangan tentang hal-hal yang relevan dengan persoalan yang disengketakan. Bentuk bantuan substansial antara lain pengadilan mini (*mini trial*), mediasi, *fact finding*, evaluasi oleh pihak ketiga netral (*early neutral evaluation*), *technical advisory board/dispute panel* dan *settlement conference*.
3. Pihak ketiga merupakan pengambilan keputusan baik bersifat mengikat atau tidak mengikat para pihak misalnya: arbitrase.

### C. Pengaturan ADR dalam UU No. 30/1999

UU No. 30/1999, mengatur ADR dalam 2 Pasal yaitu:

1. Pasal 1 angka 10 UU No. 30/1999 tentang pengertian ADR yaitu lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang telah disepakati oleh para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.
2. Pasal 6 UU No. 30/1999, berisi prosedur ADR yaitu:
  - a. Sengketa atau beda pendapat perdata dapat diselesaikan oleh para pihak melalui ADR yang didasarkan pada itikad baik dengan mengesampingkan penyelesaian secara litigasi di Pengadilan Negeri.
  - b. Penyelesaian sengketa melalui ADR diselesaikan dalam pertemuan langsung oleh para pihak dalam waktu paling lama empat belas hari dan hasilnya dituangkan dalam suatu kesepakatan tertulis.
  - c. Dalam hal sengketa tidak dapat diselesaikan, maka atas kesepakatan tertulis para pihak, sengketa diselesaikan melalui bantuan seorang atau lebih penasehat ahli maupun melalui seorang mediator.

- d. Apabila para pihak tersebut dalam waktu paling lama empat belas hari dengan bantuan mediator tidak berhasil mencapai kata sepakat, atau mediator tidak berhasil mempertemukan kedua belah pihak, maka para pihak dapat menghubungi sebuah lembaga arbitrase atau lembaga ADR untuk menunjuk seorang mediator.
- e. Setelah penunjukan mediator oleh Lembaga arbitrase atau lembaga ADR, dalam waktu paling lama tujuh hari usaha mediasi harus sudah dapat dimulai.
- f. Usaha penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui mediator sebagaimana dimaksud dalam poin lima dengan memegang teguh kerahasiaan, dalam waktu paling lama tiga puluh hari harus tercapai kesepakatan dalam bentuk tertulis yang ditandatangani oleh semua pihak yang terkait.
- g. Kesepakatan penyelesaian sengketa atau beda pendapat secara tertulis adalah final dan mengikat para pihak untuk dilaksanakan dengan itikad baik serta wajib didaftarkan di Pengadilan Negeri dalam waktu paling lama tiga puluh hari sejak penandatanganan.
- h. Kesepakatan wajib selesai dilaksanakan dalam waktu paling lama tiga puluh hari sejak pendaftaran.
- i. Apabila usaha perdamaian tidak dapat dicapai, maka para pihak berdasarkan kesepakatan secara tertulis dapat mengajukan penyelesaian melalui lembaga arbitrase atau arbitrase *ad-hoc*.

#### **D. Pengaturan ADR dalam UU No.13/2003**

UU No.13/2003 tidak menyebutkan secara eksplisit tentang ADR namun pada Pasal 136 ayat (1) dinyatakan bahwa penyelesaian perselisihan hubungan industrial wajib dilaksanakan oleh pengusaha dan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh secara musyawarah untuk mufakat. Apabila penyelesaian dengan musyawarah mufakat tidak tercapai maka perselisihan hubungan industrial diselesaikan melalui prosedur penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang diatur dengan undang-undang.

#### **E. Pengaturan ADR dalam UU No. 2/2004**

UU No. 2/2004 yang pembentukannya merupakan amanat dari Pasal 136 UU No.13/2003. Bentuk penyelesaian sengketa dalam UU No.2/2004 adalah perundingan bipartit, mediasi, konsiliasi, arbitrase dan pengadilan hubungan industrial. Adapun tahapan proses ADR dalam UU No. 2/2004 adalah:

1. Perselisihan hubungan industrial wajib diupayakan penyelesaiannya terlebih dahulu melalui perundingan bipartit secara musyawarah untuk mencapai mufakat yang harus diselesaikan paling lama tiga puluh hari kerja sejak tanggal dimulainya perundingan (Pasal 3 ayat (1) dan (2) UU No. 2/2004)
2. Apabila dalam jangka waktu tiga puluh hari, salah satu pihak menolak untuk berunding atau telah dilakukan perundingan tetapi tidak mencapai kesepakatan, maka perundingan bipartit dianggap gagal (Pasal 3 ayat (3) UU No. 2/2004). Kemudian salah satu atau kedua belah pihak mencatatkan perselisihannya kepada instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan setempat dengan melampirkan bukti bahwa upaya-upaya penyelesaian melalui perundingan bipartit telah dilakukan (Pasal 4 ayat (1) UU No. 2/2004). Apabila bukti-bukti tidak dilampirkan, maka instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan mengembalikan berkas untuk dilengkapi paling lambat dalam waktu tujuh hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya pengembalian berkas (Pasal 4 ayat (2) UU No. 2/2004).
3. Setelah menerima pencatatan dari salah satu atau para pihak, instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan setempat wajib menawarkan kepada para pihak untuk menyepakati memilih penyelesaian melalui konsiliasi atau melalui arbitrase (Pasal 4 ayat (3) UU No. 2/2004).
4. Dalam hal para pihak tidak menetapkan pilihan penyelesaian melalui konsiliasi atau arbitrase dalam waktu tujuh hari kerja, maka instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan melimpahkan penyelesaian perselisihan kepada mediator (Pasal 4 ayat (4) UU No. 2/2004).
5. Apabila para pihak memilih konsiliasi maka konsiliator dipilih oleh para pihak dari daftar nama konsiliator yang ada pada kantor instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan (Pasal 18 ayat (3) UU No. 2/2004).
6. Pengajuan gugatan kepada Pengadilan Hubungan Industrial baru dapat diajukan setelah penyelesaian melalui konsiliasi atau mediasi tidak mencapai kesepakatan (Pasal 5 UU No. 2/2004).

**F. Pengaturan ADR dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan (Perma No. 1/2008)**

Perma No. 1/2008 khusus mengatur mengenai mediasi dalam proses berperkara di pengadilan. Adapun latar belakang lahirnya Perma No. 1/2008 antara lain untuk mendorong para pihak menyelesaikan perkara secara damai terlebih dahulu sebagaimana diatur dalam hukum acara yaitu Pasal 130 HIR atau Pasal 154 RBg. Selain itu Mahkamah Agung (MA) juga ingin menghindari penumpukan perkara di pengadilan dan mengefektifkan fungsi lembaga pengadilan.

Pasal 4 Perma No. 1/2008 mewajibkan semua perkara perdata yang diajukan kepada pengadilan tingkat pertama untuk diupayakan terlebih dahulu diselesaikan melalui jalur mediasi kecuali untuk perkara yang diselesaikan melalui prosedur pengadilan niaga, hubungan industrial, keberatan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan keberatan atas putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Perma No. 1/2008 juga membuka kesempatan untuk pihak yang sedang berperkara baik ditingkat banding, kasasi dan peninjauan kembali untuk menempuh upaya damai (mediasi) dengan cara menunda pemeriksaan perkara.

Mediator menurut diwajibkan memiliki sertifikat mediator yang diperoleh setelah mendapatkan pelatihan dari lembaga yang telah diakreditasi oleh Mahkamah Agung dengan pengecualian pada keadaan tertentu. Jika proses mediasi berhasil melahirkan kesepakatan maka wajib dirumuskan secara tertulis oleh para pihak (Pasal 17 ayat 1 Perma No 1/2008). Sedangkan bila mediasi gagal dalam jangka waktu yang ditetapkan maka mediator wajib membuat pernyataan tertulis dan memberitahukannya kepada hakim. Setelah menerima pemberitahuan kegagalan hakim melanjutkan pemeriksaan perkara sesuai ketentuan acara yang berlaku dengan mengabaikan berbagai alat bukti yang didapat dalam proses mediasi (Pasal 18 jo. Pasal 19 Perma No 1/2008).

## BAB III

### ANALISIS

#### A. Karakteristik Sengketa PRT yang dapat Diselesaikan Melalui ADR

Hubungan antara individu dengan individu maupun kelompok memiliki celah untuk munculnya perbedaan pendapat. Hal ini dikarenakan setiap orang memiliki rasa, cipta dan karsa berbeda yang membawa pengaruh terhadap pikiran, perasaan dan pendapat masing-masing individu.<sup>19</sup> Perbedaan pendapat yang tidak ada titik temu diartikan oleh Sujud Margono sebagai suatu sengketa. I Made Widnyana menyamakan antara sengketa dengan konflik meski pada kenyataannya pengertian suatu konflik lebih spesifik dibandingkan sengketa. Konflik identik dengan adanya suatu persaingan bahkan menurut Rummel merupakan suatu pertentangan kekuatan. Sedangkan sengketa memiliki rumusan yang lebih luas seperti rumusan yang dikemukakan oleh Sujud Margono berikut ini yaitu suatu situasi yang muncul akibat adanya pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain yang berujung kepada terjadinya perbedaan pendapat tanpa adanya titik temu.<sup>20</sup>

Pada konsep sengketa yang dikemukakan oleh Sujud Margono tersebut setidaknya terdapat empat unsur dari sengketa yaitu adanya situasi, pihak yang terlibat, kerugian dan perbedaan pendapat. Dalam sebuah sengketa yang melibatkan PRT setidaknya harus melibatkan empat unsur tersebut. Menurut sosiolog William Isaac Thomas, situasi adalah keadaan yang menunjukkan persepsi seseorang dan penafsirannya tentang faktor-faktor sosial yang terjadi pada masa tertentu baik terhadap konsep seperti: pekerjaan kerumahtanggaan maupun benda konkrit seperti: alat-alat rumah tangga.<sup>21</sup> Secara konsep, situasi struktural kultur PRT selama ini telah menyebabkan terjadinya deskriminasi terhadap pekerjaan PRT. Pekerjaan sebagai seorang PRT diidentik dengan kemiskinan, pekerjaan orang desa, pekerjaan non profit dan pekerjaan kerumahtanggaan yang biasa dilakukan oleh wanita. Akibatnya bekerja sebagai

---

19 Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Hukum Perdata di Indonesia*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006, hal.38.

20 Sujud Margono, *Op.cit.*, hal. 34.

21 Fikri Mahmud, *Punca Perselisihan Umat Islam Malaysia: Masalah Definisi*, <http://fikrimahmud.tripod.com/artikel/id3.html>, diakses tanggal 3 September 2011.



PRT dianggap sebagai pekerjaan rendah bahkan secara formal tidak dianggap sebagai suatu bentuk pekerjaan. Sehingga secara hukum tidak mendapatkan perlindungan dari UU No. 13/2003. Kondisi ini membuat PRT rentan terhadap berbagai tindakan kekerasan. Situasi struktur kultural dan hukum di Indonesia juga membuat kedudukan PRT lebih rendah dari pemberi kerja maupun penyedia jasa. Sehingga tidak mengherankan apabila sengketa PRT kerap terjadi karena terpenuhinya salah satu penyebab terjadinya sengketa yaitu adanya kedudukan yang berbeda antara subjek hukum.

Untuk faktor sosial berupa benda konkret dalam lingkup PRT dapat dikaitkan dengan alat yang digunakan PRT dalam melaksanakan tugas-tugas kerumahtanggaan, seperti: mesin cuci, sterika, kompor. Penggunaan yang kurang tepat terhadap benda-benda kerumahtanggaan oleh PRT dapat menyebabkan konflik dengan pemberi kerja karena penggunaan yang kurang tepat dapat menyebabkan kerugian kepada pemberi kerja. Penggunaan yang kurang tepat terjadi kebanyakan akibat kompetensi yang dimiliki oleh PRT terbatas akibatnya keberadaan benda-benda kerumahtanggaan yang baru yang belum pernah digunakan sebelumnya. Pada dasarnya para PRT bingung dengan benda-benda yang merupakan nilai baru bagi mereka. Keberadaan nilai baru juga merupakan salah satu unsur yang dapat menyebabkan sengketa.

Mengenai unsur pihak-pihak yang terlibat dalam suatu sengketa mengindikasikan adanya hubungan yang terjadi antara dua subjek hukum atau lebih. Subjek hukum dapat diartikan sebagai pendukung hak dan kewajiban baik berupa manusia ataupun badan hukum.<sup>22</sup> Dalam konteks sengketa PRT, para pihak yang menjadi subjek hukum adalah PRT itu sendiri, pemberi kerja dan penyedia jasa PRT. Sengketa dapat terjadi antara dua/tiga pihak sekaligus. Untuk sengketa yang terjadi antara PRT dengan pemberi kerja biasa terjadi setelah hubungan kerja dimulai. Apabila hubungan kerja tersebut dilakukan secara tertulis maka telah dimulai semenjak kontrak kerja ditandatangani, sedangkan untuk hubungan kerja yang terbentuk secara lisan maka permasalahan dimulai semenjak PRT bekerja dengan majikan.

Permasalahan antara PRT dan pemberi kerja tidak hanya merugikan PRT akan tetapi dapat juga merugikan pemberi kerja misalnya saja kontrak kerja telah ditandatangani akan tetapi PRT tidak memenuhi kontrak tersebut atau bisa juga kompetensi PRT tidak sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh PRT sewaktu akan mengikat hubungan kerja. Namun berkenaan dengan tindak kekerasan, kekerasan memang lebih banyak dialami oleh PRT karena posisi

---

22 Titik Triwulan Tutik, *Op.cit.*, Hal.36.

mereka yang tidak menguntungkan sehubungan lingkungan tempat bekerja. Kekerasan yang dialami bermacam-macam mulai dari kekerasan fisik, phisikis, seksual, ekonomi, sosial dan *trafficking*. Sengketa dapat pula terjadi antara PRT dengan penyedia jasa PRT. PRT dapat saja dieksploitasi oleh penyedia jasa PRT misalnya dengan memanfaatkan jasa PRT secara cuma-cuma sebelum dipekerjakan dan memotong gaji PRT.

Unsur ketiga dari suatu sengketa adalah adanya kerugian yang diderita oleh salah satu atau para pihak. Dalam teori hukum perdata, kerugian terbagi dua yaitu:<sup>23</sup>

1. Kerugian materiil adalah kerugian yang nyata-nyata diderita dan/atau keuntungan yang seharusnya diperoleh.
2. Kerugian idiil adalah kerugian menyangkut rasa ketakutan, sakit dan kehilangan kesenangan hidup.

Berdasarkan kekerasan yang diderita PRT, maka PRT akan mengalami kerugian secara materiil apabila terjadi kekerasan secara ekonomi seperti gaji tidak dibayar, sedangkan untuk lima bentuk kekerasan lainnya yaitu kekerasan fisik, seksual, *trafficking*, sosial dan phisikis merupakan bentuk kekerasan yang cenderung melahirkan kerugian secara idiil terhadap PRT. Kerugian yang timbul akibat kekerasan merupakan kerugian yang secara langsung diterima PRT sedangkan kerugian tidak langsung yang harus dihadapi PRT dewasa ini adalah kerugian akibat situasi kerja yang tidak menguntungkan yang ditimbulkan oleh belum adanya aturan tentang PRT di Indonesia yaitu seperti persoalan upah; waktu kerja, istirahat, libur dan cuti; akses komunikasi, bersosialisasi dan berorganisasi serta minimnya jaminan sosial dan perlindungan K3 terhadap para PRT.

Kerugian tidak hanya dapat diderita oleh PRT akan tetapi dapat pula diderita oleh pemberi kerja maupun penyedia jasa PRT. Kerugian materiil yang diderita pemberi kerja misalnya: berupa rusaknya alat rumah tangga atau PRT melarikan diri dengan membawa barang-barang majikan. Kerugian idiil dapat juga diderita oleh majikan berupa kekerasan fisik yang dilakukan PRT dan tekanan perasan yang harus ditanggung pemberi kerja akibat sulitnya mendapatkan PRT dewasa ini seperti yang terjadi di NTB beberapa pemberi kerja mengeluhkan sulitnya mendapatkan PRT akibat banyaknya PRT yang lebih memilih menjadi TKI. Sulitnya mendapatkan PRT membuat pemberi

---

23 Law Community, *Perbuatan Melawan Hukum*, <http://wonkdermayu.wordpress.com/artikel/Perbuatan-melawan-hukum/>, diakses tanggal 6 September 2011.

kerja terpaksa tetap bertahan dengan PRT meski tidak kompeten.<sup>24</sup>

Penyedia jasa PRT juga dapat menderita kerugian, biasanya menyangkut perilaku/kompetensi PRT yang tidak memadai sehingga menyebabkan pemberi kerja keberatan dengan PRT yang disalurkan oleh penyedia jasa. Bahkan bisa saja jika PRT menyebabkan kerugian kepada pemberi kerja, maka selain menuntut PRT yang bersangkutan maka pemberi kerja dapat pula menuntut penyedia jasa PRT.

Konsep kerugian tidak hanya bersifat perdata akan tetapi juga dapat bersifat pidana. Kerugian dalam bentuk kekerasan terutama kekerasan fisik, seksual dan trafficking adalah merupakan kekerasan yang memiliki unsur pidana. Untuk kekerasan fisik dan seksual pelaku dapat dikenakan ketentuan Pidana sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan/atau UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, sedangkan trafficking dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang dengan ancaman sanksi yang cukup berat. Terhadap kekerasan yang memiliki unsur pidana harus diselesaikan secara litigasi karena menurut Sudarsono, hukum pidana adalah hukum yang mengatur tentang kejahatan dan pelanggaran terhadap kepentingan umum dan perbuatan tersebut diancam dengan pidana yang merupakan suatu penderitaan.<sup>25</sup> Penetapan pidana tersebut tentunya harus melalui putusan pengadilan.

Unsur sengketa yang terakhir adalah adanya perbedaan pendapat. Pendapat adalah buah pikiran atau pemikiran tentang sesuatu hal<sup>26</sup> yang dipengaruhi oleh banyak faktor bisa berupa pengalaman, pengetahuan dan pemikiran. Sehingga dalam kehidupan sehari-hari wajar adanya apabila terjadi perbedaan pendapat. Akan tetapi perbedaan yang dimaksud sebagai salah satu unsur sengketa adalah perbedaan pendapat yang tidak memiliki titik temu terkait dengan suatu keadaan atau situasi dalam suatu hubungan hukum. Sehingga perbedaan pendapatpun dapat terjadi menyangkut PRT karena seperti telah dijelaskan diatas bahwa PRT merupakan suatu bentuk hubungan hukum dengan beberapa situasi yang mempengaruhi hubungan tersebut. Perbedaan pendapat yang tidak memiliki titik temu tersebut biasanya terjadi akibat:<sup>27</sup>

1. Perbedaan individu, yang meliputi perbedaan pendirian dan perasaan.
2. Perbedaan latar belakang kebudayaan sehingga membentuk pribadi-

24 Hasil diskusi Tim Kerja Setjen DPR RI dengan Sekda Provinsi NTB dan Unit Pelayanan Perempuan dan Anak Polda NTB pada tanggal 19 Juli 2011.

25 Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006, hal. 216-217.

26 <http://www.artikata.com/arti-362169-pendapat.html>, diakses tanggal 6 September 2011.

27 <http://id.wikipedia.org/wiki/Konflik>, diakses tanggal 6 September 2011.

pribadi yang berbeda.

3. Perbedaan kepentingan antara individu atau kelompok.
4. Perubahan-perubahan nilai yang cepat dan mendadak dalam masyarakat.

Dalam menghadapi perbedaan pendapat upaya penyelesaiannya amat bergantung pada keinginan para pihak. Apabila dalam suatu perbedaan pendapat ada pihak yang menginginkan penyelesaian yang 100% menguntungkannya maka pihak tersebut akan memiliki kecenderungan untuk memilih penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi sedangkan apabila para pihak beritikad untuk menyelesaikan secara *win-win solution* maka biasanya memang jalur penyelesaian sengketa diluar pengadilan yang dipilih. Untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi para pihak, MA sendiri saat ini telah mengeluarkan Perma No. 1/2008 yang mewajibkan setiap perkara perdata yang masuk ke pengadilan untuk terlebih dahulu diselesaikan secara damai melalui jalur mediasi. Apabila mediasi gagal barulah proses pemeriksaan perkara di pengadilan dijalankan.

Berdasarkan penjelasan tentang unsur situasi dalam sengketa PRT dapat diketahui bahwa karakteristik sengketa PRT sangat dipengaruhi oleh konsep sosial tentang pekerjaan kerumahtanggaan dan penguasaan PRT terhadap alat yang digunakan. Dari unsur para pihak dapat diketahui bahwa karakteristik sengketa PRT tersebut dapat bersegi dua atau bersegi tiga. Sengketa PRT disebut bersegi dua apabila melibatkan dua pihak dari unsur PRT, pemberi kerja atau penyedia jasa PRT sedangkan bersegi tiga apabila melibatkan ketiga belah pihak, baik PRT, pemberi kerja dan penyedia jasa PRT. Sedangkan dari unsur kerugian dapat diketahui bahwa karakteristik sengketa PRT yang dapat diselesaikan diluar pengadilan adalah sengketa diluar pidana. Unsur terakhir dari sengketa yaitu perbedaan pendapat, karakteristik sengketa PRT terkait penyelesaian melalui non litigasi telah bergeser dari sebuah pilihan menjadi suatu kewajiban berdasarkan Perma No. 1/2008.

## **B. Bentuk ADR yang Efektif dalam Menyelesaikan Sengketa yang Melibatkan PRT**

Proses penyelesaian sengketa melalui jalur alternatif bermacam-macam. Namun dari tiga jenis bentuk penyelesaian yang diuraikan oleh Sujud Margono, hanya penyelesaian melalui proses adjudikasi dan konsensus yang lazim dipergunakan di Indonesia. Kondisi ini dipengaruhi oleh peraturan perundang-undangan dan budaya penyelesaian sengketa dalam hukum adat Indonesia yang lebih mengutamakan penggunaan proses penyelesaian sengketa sederhana. Kesederhanaan proses terlihat dari dapat diselesaikan sengketa

secara langsung oleh para pihak atau dengan menggunakan pihak ketiga sebagai penengah yang biasanya berasal dari pimpinan desa, tokoh agama atau tokoh masyarakat yang mereka hormati dan memiliki integritas kejujuran.<sup>28</sup>

Hasil penelitian dari beberapa kantor hukum yang dilakukan pada bulan Februari 1996, mengelompokkan konsiliasi, mediasi dan arbitrase sebagai bentuk mekanisme musyawarah untuk mencapai mufakat yang bersumber dari nilai budaya yang menekankan keseimbangan dan keserasian dalam masyarakat.<sup>29</sup> Pada tahun 1999 kemudian lahir UU No. 30/1999 yang pada pasal 1 angka 10 menyatakan bahwa yang termasuk dalam penyelesaian sengketa alternatif tidak hanya mediasi dan konsiliasi akan tetapi juga konsultasi, negosiasi dan penilaian ahli.

Berkenaan dengan kedudukan penyelesaian sengketa melalui arbitrase, UU No.30/1999 tidak secara tegas menyatakan termasuk kedalam penyelesaian sengketa alternatif. Jika merujuk pada judul undang-undang dan Pasal 1 angka 10 UU No. 30/1999 maka arbitrase tidak menjadi bagian dari penyelesaian sengketa alternatif namun apabila kita mencermati pasal 6 UU No. 30/1999 maka arbitrase dapat dimasukkan sebagai penyelesaian sengketa alternatif. Para ahli juga memiliki pendapat yang berbeda terkait kedudukan arbitrase, ahli yang menolak memasukkan arbitrase ke dalam salah satu bentuk sengketa alternatif biasanya berargumen bahwa arbitrase bertentangan dengan ciri utama ADR yaitu para pihaklah yang berhak memutuskan hasil dari yang disengketakan.<sup>30</sup> Sedangkan untuk ahli yang setuju memasukkan arbitrase kepada penyelesaian alternatif menitikberatkan argumen kepada kata "alternatif" yang berarti menunjuk bahwa para pihak yang bersengketa bebas melalui kesepakatan bersama memilih bentuk dan tata cara penyelesaian sengketa yang diinginkan. Selain itu penyelesaian sengketa alternatif juga merupakan pilihan bagi penyelesaian sengketa secara judicial yang kita temukan dalam berbagai sistem hukum.<sup>31</sup>

Meski arbitrase merupakan pilihan alternatif dari penyelesaian sengketa melalui pengadilan, akan tetapi untuk penyelesaian sengketa PRT penggunaan arbitrase kurang tepat karena penunjukan pihak ketiga untuk memutuskan hasil sengketa (arbiter) membutuhkan biaya yang tidak sedikit yang harus ditanggung oleh para pihak termasuk PRT. Selain itu dalam proses penyelesaian sengketa, arbiter juga dapat mendatangkan para pakar dan biaya untuk mendatangkan

28 I Made Widnyana, *Op.cit.*, hal. 31.

29 *Ibid.*, hal. 41.

30 *Ibid.*, hal. 11-12.

31 Priyatna Abdurrasyid, *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) Suatu Pengantar*, Jakarta: PT Fikahati Aneska & Badan Arbitrase Nasional Indonesia, 2002, hal. 11-12.

pakar juga harus ditanggung oleh para pihak. Arbitrase memang lazim digunakan pada sengketa dibidang perdagangan, bisnis dan perniagaan dengan melibatkan dana yang cukup besar. Selain itu Pasal 5 UU No. 30/1999 juga menegaskan bahwa sengketa yang dapat diselesaikan melalui arbitrase hanyalah sengketa di bidang perdagangan dan mengenai hak yang menurut hukum dan peraturan perundang-undangan dikuasai sepenuhnya oleh pihak yang bersengketa.

Bentuk penyelesaian sengketa alternatif pertama yang dirumuskan dalam UUNo.30/1999 adalah konsultasi. Namun UUNo.30/1999 tidak merumuskan pengertian dari konsultasi itu sendiri. Sujud Margono mengartikan konsultasi (*good offices*) sebagai bantuan yang diberikan oleh pihak ketiga terkait proses atau prosedur penyelesaian sengketa yang dapat membangun komunikasi untuk memulai proses negosiasi, mengenal kepentingan, menghasilkan pilihan-pilihan dalam membuat penawaran dan sebagainya.<sup>32</sup> Lebih lanjut Sujud Margono menyatakan, konsultasi hanya merupakan bentuk bantuan prosedural yang biasa digunakan apabila ada pihak atau para pihak tidak saling mengenal; pihak lain yang mungkin terlibat belum dapat diketahui; tidak ada tempat yang disetujui untuk bernegosiasi; dan untuk mengatasi ketegangan antar para pihak sehingga proses penyelesaian sengketa dapat dimulai.

Beberapa peraturan yang mengatur upaya penyelesaian alternatif juga tidak memasukkan secara eksplisit konsultasi sebagai bagian dari bentuk upaya penyelesaian sengketa. Dalam penyelesaian sengketa PRT, konsultasi penting sekali. Apalagi terhadap PRT yang memiliki keterbatasan pengetahuan tentang hukum sehingga upaya konsultasi dapat dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Masyarakat, aparat penegak hukum dan masyarakat umum yang peduli terhadap permasalahan PRT. Namun perumusannya tidak perlu dimasukkan sebagai bentuk penyelesaian sengketa akan tetapi dapat dirumuskan secara tidak langsung misalnya dalam ketentuan tentang peran serta masyarakat.

Negosiasi merupakan bentuk penyelesaian sengketa yang sesuai digunakan untuk menyelesaikan permasalahan yang tidak terlalu pelik; komunikasi antar para pihak juga masih berjalan; masih adanya keinginan para pihak untuk menyelesaikan masalah secara cepat dan untuk meneruskan hubungan baik. Penggunaan penyelesaian masalah melalui jalur negosiasi dalam kasus PRT tidak begitu efektif mengingat fakta yang ditemukan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh ILO menyatakan bahwa seandainya pun kasus PRT dapat diselesaikan maka hubungan baik antara PRT dan majikan sulit bisa terjalin

32 Sujud Margono, *Op.cit.*, Hal. 46

normal kembali<sup>33</sup> karena hubungan kerja PRT sangat dipengaruhi oleh faktor kepercayaan sehingga sekali kepercayaan tersebut rusak maka sulit untuk diperbaiki.

Mediasi merupakan suatu proses pemecahan masalah dimana pihak luar yang tidak memihak bekerjasama dengan pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan masalah. Lebih lanjut Sujud Margono menjelaskan bahwa mediasi merupakan upaya yang tepat untuk dilakukan apabila salah satu pihak lebih kuat dan cenderung menunjukkan kekuasaannya, sehingga peran pihak ketiga amat diperlukan untuk menyetarakan kondisi tersebut. Namun pihak ketiga tidak berhak untuk memberi arahan konkrit tentang perumusan penyelesaian sengketa.

Penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi ini sangat cocok bagi sengketa PRT terutama sengketa yang terjadi antara PRT dengan pemberi kerja atau penyedia jasa. Sesuai dengan karakteristik sengketa PRT yang telah dijelaskan sebelumnya dapat diketahui bahwa kedudukan PRT di Indonesia lebih rendah dibanding pemberi kerja dan penyedia jasa. Usulan dari Polda NTB mengenai pentingnya peranan penyedia jasa untuk menyeimbangkan posisi PRT dengan pemberi kerja apabila terjadi kasus<sup>34</sup> hendaknya dapat dipertimbangkan dalam penentuan mediator untuk kasus PRT. Selain itu juga Pasal 6 UU No. 30/1999 menyebutkan bahwa sengketa atau beda pendapat perdata dapat diselesaikan oleh para pihak melalui penyelesaian sengketa alternatif yang berdasarkan itikad baik dengan mengenyampingkan penyelesaian secara litigasi di Pengadilan Negeri. Berarti sepanjang sengketa PRT adalah sengketa perdata maka dapat diselesaikan melalui mediasi.

Penyelesaian sengketa alternatif melalui jalur konsiliasi hampir sama dengan mediasi, bedanya adalah pihak ketiga yang berfungsi sebagai penengah atau dinamakan konsiliator dapat berperan secara aktif maupun pasif dan usulan konsiliator dapat dipertimbangkan oleh para pihak sebagai kesepakatan penyelesaian sengketa. Sama halnya dengan mediasi, konsiliasi merupakan proses penyelesaian yang juga tepat bagi sengketa PRT. Akan tetapi penyedia jasa PRT hendaknya tidak dapat menjadi konsiliator karena bisa saja sengketa mengikutsertakan penyedia jasa sebagai pihak yang terlibat sengketa. Lagipula kondisi penyedia jasa tidaklah terlalu netral karena ia yang menempatkan PRT pada pemberi kerja. Konsiliator sebaiknya berasal dari aparat pemerintahan

33 Organisasi Perburuhan Internasional, *Peraturan tentang Pekerja Rumah Tangga di Indonesia Perundangan yang Ada, Standar Internasional dan Praktik Terbaik*, Jakarta: Kantor Perburuhan Internasional, 2006, hal.37.

34 Hasil diskusi Tim Kerja Setjen DPR RI dengan Unit Pelayanan Perempuan dan Anak Polda NTB pada tanggal 19 Juli 2011.

atau desa/ kelurahan/ kecamatan yang benar-benar independen.

Bentuk penyelesaian sengketa alternatif terakhir yang dirumuskan dalam UU No. 30/1999 adalah penilaian ahli. Sama halnya dengan konsultasi, penilaian ahli juga tidak dirumuskan dalam UU No. 30/1999 secara jelas. Sujud Margono memasukkan penilaian ahli sebagai bagian dari bantuan substansial akibat adanya halangan mengenai data/ informasi. Halangan tersebut disebabkan kekurangan informasi dan perbedaan pandangan tentang hal-hal yang relevan dengan persoalan yang dipersengketakan. Bentuk bantuan substansial berupa merancang atau memfasilitasi sebuah prosedur sehingga dapat digali lebih dalam oleh para pihak yang bersengketa.<sup>35</sup> Apabila dikaitkan dengan sengketa PRT maka konsultasi juga tidak perlu dirumuskan sebagai bentuk penyelesaian sengketa karena telah menjadi kebiasaan apabila para pihak kesulitan mengenai materi maka dapat meminta bantuan dari ahlinya bahkan hakim pengadilan juga dapat melakukan hal ini. Asalkan memenuhi ciri umum penyelesaian sengketa alternatif yaitu keputusan terakhir tetap berada pada hasil kesepakatan para pihak.

Jadi, bentuk penyelesaian alternatif yang efektif untuk sengketa PRT adalah mediasi dan konsiliasi sedangkan bentuk lain sebagaimana dirumuskan dalam undang-undang ADR dapat dirumuskan secara tidak langsung atau tidak perlu dirumuskan karena merupakan bagian dari kebiasaan.

### C. Ruang Lingkup Pengaturan ADR dalam Sebuah Undang-Undang terkait Penyelesaian Sengketa PRT.

Berdasarkan teori yang diungkapkan oleh Rousseau dapat diketahui bahwa materi dalam sebuah undang-undang haruslah dirumuskan secara umum, tidak mempunyai hubungan dengan peristiwa-peristiwa tertentu dan tidak boleh tertuju pada orang-orang tertentu.<sup>36</sup> Sehubungan dengan ADR maka prinsip-prinsip yang dikemukakan oleh Rousseau ini perlu dipertimbangkan oleh pembuat undang-undang. Berdasarkan analisa sebelumnya tentang bentuk penyelesaian sengketa alternatif yang efektif dalam sengketa PRT maka mediasi dan konsiliasi dapat dijadikan sebagai aturan. Ruang lingkup pengaturan tentang mediasi dan konsiliasi sesungguhnya sangat luas. Lingkup yang luas tersebut mulai dari aturan tentang:<sup>37</sup>

35 Sujud Margono, *Op.cit.*, hal. 47.

36 Van der Vlies, *Buku Pengangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM, 2005, hal 29-30.

37 Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009, hal. XV-XVI.



1. Mediasi dan konsiliasi secara umum yang meliputi tujuan dan manfaat, prinsip-prinsip, model-model, para pihak, proses dan berakhirnya.
2. Mediator dan konsiliator meliputi persyaratan, pengangkatan, tipologi, peran, kewenangan dan tugas, keterampilan, langkah kerja dan bahasa mediator.
3. Pengaturan mediasi dan konsiliasi secara khusus dalam berbagai sistem hukum seperti hukum adat dan hukum islam.

Akan tetapi menyangkut sengketa PRT yang melibatkan PRT dengan kemampuan ekonomi dan intelektualitas terbatas serta merujuk pada pendapat yang dikemukakan oleh Rousseau maka sudah sewajarnya apabila rumusan tentang mediasi dan konsiliasi disederhanakan dan hanya diambil yang umum-umumnya saja. Lingkup yang luas ini sesungguhnya dapat disederhanakan dengan melakukan perbandingan dengan aturan yang telah ada.

Dari UU No. 30/1999 dan UU No. 2/2004 yang memuat penyelesaian sengketa secara mediasi dan konsolidasi terdapat beberapa perbedaan pengaturan. Adapun perbedaan tersebut meliputi:

1. Kedua undang-undang memasukkan ketentuan tentang negosiasi akan tetapi secara tersirat. UU No. 30/1999 menggunakan istilah "diselesaikan terlebih dahulu oleh para pihak dengan itikad baik" sedangkan UU No. 2/2004 menyatakan adanya perundingan bipartit.
2. Pada UU No. 30/1999, mediasi dan konsiliasi adalah pilihan selain jalur pengadilan akan tetapi pada UU No. 2/2004 upaya mediasi dan konsiliasi adalah kewajiban yang harus ditempuh sebelum melalui jalur pengadilan
3. UU No. 30/1999 mengatur mediasi dilakukan setelah upaya perundingan antara para pihak (negosiasi) gagal, awalnya mediasi dilakukan dengan mediator yang ditunjuk oleh para pihak akan tetapi bila tidak berhasil maka mediator ditunjuk oleh lembaga arbitrase atau lembaga alternatif penyelesaian sengketa. UU No. 2/2004 mengatur apabila perundingan bipartit (negosiasi) gagal maka pihak yang bersengketa diharuskan untuk mengajukan sengketa yang terjadi kepada instansi terkait dan instansi ini awalnya akan menyarankan kepada para pihak untuk menyelesaikan dengan konsiliasi atau arbitrase. Jika dalam waktu yang sudah ditetapkan, para pihak tidak memilih keduanya baru instansi menyerahkan kepada mediator.
4. UU No. 30/1999 mewajibkan penulisan hasil negosiasi, mediasi dan konsolidasi kedalam bentuk tertulis. Sedangkan UU No. 2/2004 hanya

mewajibkan kepada para pihak untuk menuangkan hasil penyelesaian dalam bentuk perjanjian bersama dan tidak ada penjelasan bentuk perjanjian tersebut apakah tertulis atau tidak.

5. Pembatasan jangka waktu:

- a. UU No. 30/1999: pembatasan waktu untuk negosiasi berlaku untuk proses penyelesaian masalah oleh mediator baik yang ditunjuk oleh para pihak maupun lembaga terkait dan pendaftaran hasil kesepakatan.
  - b. UU No. 2/2004: pembatasan waktu untuk negosiasi berlaku untuk proses penyerahan kasus pada instansi; kelengkapan berkas; proses pemilihan penyelesaian konsiliasi atau arbitrase dan penyelesaian oleh mediator.
6. Apabila upaya mediasi dan konsiliasi gagal maka UU No. 30/1999 mengarahkan para pihak menempuh upaya arbitrase sedangkan pada UU No. 2/2004 kegagalan mediasi dan konsiliasi akan bermuara ke pengadilan hubungan industrial.

Ketidaktegasan dalam penyebutan negosiasi dalam UU No. 30/1999 dan UU No. 2/2004 semakin memperjelas bahwa pengaturan negosiasi dalam penyelesaian sengketa secara alternatif tidak perlu dicantumkan karena selama para pihak yang bersengketa masih dapat menjalin komunikasi mereka akan cenderung untuk menyelesaikan permasalahan antara mereka terlebih dahulu. Apabila komunikasi tidak berjalan lancar maka barulah diperlukan upaya pihak ketiga untuk setidaknya membangun komunikasi antara para pihak tersebut. Jika telah ada keterlibatan pihak ketiga maka berarti telah terjadi adanya suatu mediasi.

Penggunaan mediator dan konsiliator berasal dari pilihan para pihak atau dari penunjukan oleh lembaga arbitrase atau lembaga penyelesaian sengketa alternatif, tidak perlu diatur secara terperinci sebagaimana diatur dalam UU No. 30/1999. Pemilihan mediator hendaknya tergantung kepada kenyamanan para pihak apakah dilakukan secara langsung atau oleh pihak lain, agar pemberian bantuan prosedural oleh mediator dapat berjalan efektif. Jika langsung menyerahkan sengketa ke tangan instansi apabila upaya negosiasi tidak berhasil sebagaimana diatur dalam UU No. 2/2004, maka akan sulit menentukan instansi mana yang akan menangani sengketa PRT karena selama ini penanganan terhadap PRT bermasalah dalam prakteknya akan diserahkan kepada Dinas Sosial sebagaimana terjadi di Lombok sedangkan pendataan

berada di tangan Dinas ketenagakerjaan dan Transmigrasi. Selain itu sumber daya manusia dari instansi pemerintahan belum tentu siap secara kualitas dan kuantitas menangani sengketa PRT. Fakta ini terungkap dari hasil diskusi dengan perwakilan Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi NTB yang menyatakan bahwa untuk melaksanakan pengawasan ketenagakerjaan saja mereka sangat kesulitan apalagi harus di tambah harus mengurus permasalahan PRT.<sup>38</sup>

Kewajiban untuk menuangkan hasil mediasi dan konsiliasi kedalam bentuk tertulis merupakan pengaturan yang dapat diterapkan dalam proses penyelesaian sengketa PRT. Bukti tertulis akan menjadi pegangan bagi para pihak dalam melaksanakan hasil mediasi dan konsiliasi. Pembatasan jangka waktu untuk setiap langkah dalam rangka mediasi dan konsiliasi juga penting untuk dilakukan agar proses penyelesaian sengketa tidak berlarut-larut. Untuk pengaturan jangka waktu proses mediasi dapat mengacu pada ketentuan UU No. 30/1999, sedangkan untuk konsiliasi dapat mengacu pada ketentuan UU No. 2/2004.

Penetapan jalur penyelesaian sengketa setelah gagalnya proses mediasi dan konsiliasi tidak perlu untuk dijelaskan secara terperinci dikarenakan sejak awal keduanya adalah merupakan bentuk alternatif penyelesaian. Cukup diberikan klausula bahwa hasil mediasi dan konsolidasi tidak akan menghalangi para pihak atau salah satu pihak untuk menempuh jalur litigasi. Penetapan hasil mediasi dan konsiliasi sebagai hasil yang final dan mengikat dalam sengketa PRT hendaknya perlu dihindari karena independensi para pihak ataupun mediator dan konsiliator bisa saja tercemar dalam kasus PRT. Kondisi ini diperparah karena terbatasnya pengetahuan PRT dan tidak begitu kuatnya serikat atau organisasi PRT di Indonesia. Sehingga kemungkinan besarnya tekanan terhadap PRT dalam penyelesaian sengketa alternatif dapat terjadi.

Berdasarkan teori Rousseau dan perbandingan pengaturan antara UU No. 30/1999 dengan UU No. 2/2004 maka mediasi dan konsiliasi dalam sengketa PRT haruslah diatur dalam undang-undang PRT secara lebih umum dan flexible. Aturan itu meliputi mediasi dan konsiliasi sebagai pilihan diluar penyelesaian melalui pengadilan akan tetapi hasilnya tidak akan membatasi upaya para pihak untuk kemudian mengambil jalur pengadilan. Hasil mediasi dan konsiliasi perlu diatur tertulis sebagai pedoman bagi para pihak. Sedangkan untuk penetapan jangka waktu setiap proses dalam mediasi dan konsiliasi dapat mengacu pada UU No. 30/1999 dan UU No. 2/2004.

---

38 Hasil diskusi Tim Kerja Setjen DPR RI dengan Sekda Provinsi NTB pada tanggal 19 Juli 2011.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Karakteristik sengketa PRT ini sangat dipengaruhi oleh konsep sosial tentang pekerjaan kerumahtanggaan dan penguasaan PRT terhadap alat yang digunakan dalam melaksanakan tugas-tugas kerumahtanggaan. Karakteristik sengketa PRT dapat bersegi dua atau bersegi tiga tergantung jumlah pihak yang terlibat sengketa. Adapun pihak yang terlibat sengketa PRT adalah PRT itu sendiri, pemberi kerja atau penyedia jasa PRT. Hanya sengketa PRT yang bersifat perdata yang dapat diselesaikan melalui jalur penyelesaian sengketa alternatif. Karakteristik sengketa PRT terkait penyelesaian melalui non litigasi juga telah bergeser dari sebuah pilihan menjadi suatu kewajiban berdasarkan Perma No. 1/2008.

Bentuk penyelesaian alternatif yang efektif untuk sengketa PRT adalah mediasi dan konsiliasi. Sedangkan bentuk lain sebagaimana dirumuskan dalam UU No. 30/1999 dapat ditumuskan secara tidak langsung atau tidak perlu dirumuskan karena merupakan bagian dari kebiasaan.

Berdasarkan teori Rousseau dan perbandingan pengaturan antara UU No. 30/1999 dengan UU No. 2/2004 maka mediasi dan konsiliasi dalam sengketa PRT haruslah diatur dalam RUU PRT secara lebih umum dan flexible. Aturan itu meliputi mediasi dan konsiliasi sebagai pilihan diluar penyelesaian melalui pengadilan akan tetapi hasilnya tidak akan membatasi upaya para pihak untuk kemudian mengambil jalur pengadilan. Hasil mediasi dan konsiliasi perlu diatur tertulis sebagai pedoman bagi para pihak dan penetapan jangka waktu setiap proses dalam mediasi dan konsiliasi dapat mengacu pada UU No. 30/1999 dan UU No. 2/2004.

#### **B. Saran**

Mediasi dan konsiliasi adalah dua bentuk penyelesaian alternatif yang sesuai untuk menyelesaikan sengketa PRT tanpa membatasi hak para pihak untuk meneruskannya ke jalur pengadilan. Perumusannya dalam RUU PRT harus umum dan mengatur pembatasan jangka waktu penyelesaian. Sedangkan hasil mediasi dan konsiliasi harus dituangkan secara tertulis.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Abbas, Syahrizal. *Mediasi dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Abdurrasyid, Priyatna. *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Fikahati Aneska & Badan Arbitrase Nasional Indonesia, 2002.
- Margono, Sujud. *ADR Alternative Dispute Resolution & Arbitrase Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum*. Bogor : Ghalia Indonesia, Cet.2, 2004.
- Organisasi Perburuhan Internasional. *Peraturan tentang Pekerja Rumah Tangga di Indonesia Perundangan yang Ada, Standar Internasional dan Praktik Terbaik*. Jakarta: Kantor Perburuhan Internasional, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Tinjauan Umum: Analisis Situasional Perlindungan Ketenagakerjaan dan Kondisi Kerja bagi Pekerja Rumah Tangga Indonesia*. ILO Proyek Penghapusan Kerja Paksa dan Trafiking pada Pekerja Migran Indonesia Asia Tenggara, 2009.
- Tutik, Titik Triwulan. *Pengantar Hukum Perdata di Indonesia*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006.
- Van der Vlies. *Buku Pengangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM, 2005.
- Widnyana, I Made. *Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR)*. Jakarta: PT Fikahayati Aneska & BANI (Badan Arbitrase Nasional Indonesia), 2009.

**Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. LN No.138 Tahun 1999. TLN No.3872.

\_\_\_\_\_. UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. LN No. 39 Tahun 2003. TLN No.4279.

\_\_\_\_\_. UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. LN No.6 Tahun 2004. TLN No.4356.

\_\_\_\_\_. UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga. LN No. 95 Tahun 2004. TLN No. 4419.

\_\_\_\_\_. UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. LN No. 58 Tahun 2007. TLN No.4720.

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

**Internet:**

Fikri Mahmud, *Punca Perselisihan Umat Islam Malaysia: Masalah Definisi*, <http://fikrimahmud.tripod.com/artikel/id3.html>, diakses tanggal 3 September 2011.

Law Community, *Perbuatan Melawan Hukum*, <http://wonkdermayu.wordpress.com/artikel/perbuatan-melawan-hukum/>, diakses tanggal 6 September 2011.

<http://www.artikata.com/arti-362169-pendapat.html>, diakses tanggal 6 September 2011.

<http://id.wikipedia.org/wiki/Konflik>, diakses tanggal 6 September 2011.

**Rekaman:**

Hasil diskusi Tim Kerja Setjen DPR RI dengan Unit Pelayanan Perempuan dan Anak Polda NTB pada tanggal 19 Juli 2011.

Hasil diskusi Tim Kerja Setjen DPR RI dengan Sekda Provinsi NTB pada tanggal 19 Juli 2011.

**Makalah:**

Jaringan Nasional Advokasi PRT. *Undang-Undang Perlindungan PRT dan Konvensi ILO No. 189 tentang Kerja Layak PRT: Prakarsa Kebijakan & Isu-Isu Krusial Kerja Layak PRT*. Makalah: Diskusi Tim Kerja Setjen DPR RI dengan JALA PRT tanggal 28 Juni 2011.

Uwiyono, Aloysius. *Aspek Yuridis Pekerja/Buruh Pembantu Rumah Tangga (P/B PRT)*. Diskusi dengan Tim Kerja Setjen DPR RI pada bulan Agustus 2011.

## **TENTANG PENULIS**

**Novianto M. Hantoro, S.H., M.H.** lahir di Semarang, 11 November 1971. Pendidikan S1 ilmu hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang pada tahun 1995. Magister ilmu hukum diselesaikan di Universitas Indonesia tahun 2002 dengan program kekhususan hukum dan kehidupan kenegaraan. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI mulai tahun 1996 sebagai peneliti bidang hukum konstitusi pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Jabatan saat ini adalah Peneliti Madya dengan pangkat golongan Pembina IV/a.

**Sulasi Rongiyati, S.H., M.H.**, lahir di Purwokerto, April 1968. Pendidikan S1 ilmu hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Sudirman Purwokerto pada tahun 1991. Magister ilmu hukum diselesaikan di Universitas Indonesia pada tahun 2004 dengan program kekhususan hukum ekonomi. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 1998 sebagai peneliti bidang hukum ekonomi di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Jabatan saat ini adalah Peneliti Muda dengan pangkat Penata Muda Tingkat I Golongan III/d.

**Denico Doly, S.H., M.Kn.**, lahir di Jakarta, Desember 1983. Pendidikan S1 ilmu hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2007. Magister kenotariatan diselesaikan di Universitas Diponegoro pada tahun 2009. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI mulai tahun 2009 sebagai peneliti bidang hukum pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Jabatan saat ini yaitu calon peneliti hukum dengan golongan III/b. Ditugaskan sebagai Tim Pendamping pembahasan beberapa Rancangan Undang-Undang di DPR tentang Penyiaran dan RUU Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar.



**Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.**, lahir di Plaju-Palembang, 29 April 1970. Pendidikan S1 ilmu hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, jurusan hukum pidana, pada tahun 1995. Magister Ilmu Hukum dari Universitas Padjajaran (UNPAD) tahun 2005. Saat ini sedang menempuh pendidikan S3 (program doktor) Ilmu Hukum di Universitas Indonesia (UI). Bekerja di Sekretariat jenderal DPR RI mulai tahun 1998 sebagai Peneliti bidang Hukum pasa Pusat Pengkajian Pengolahan data dan Informasi (P3DI). Jabatan saat ini Peneliti Madya bidang spesialisasi hukum pidana dengan pangkat/golongan Pembina IV/a

**Luthvi Febryka Nola, SH., M.Kn.**, lahir di Padang 29 Februari 1980. Pendidikan S1 ilmu hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran pada tahun 2003. Magister Kenotariatan diselesaikan di Universitas Indonesia pada tahun 2009. Bekerja di Sekretariat Jendral DPR RI mulai tahun 2009 sebagai calon peneliti bidang hukum di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI).



Penyunting:  
Ahyar Ari Gayo, S.H., M.H.

## FUNGSI HUKUM DALAM PENYELESAIAN SENGKETA

Dalam negara yang menganut paham negara hukum, segala sesuatu yang hidup dan berkembang dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, harus didasarkan atas hukum. Hak-hak, kewajiban-kewajiban serta tata cara memperoleh dan mempertahankannya harus didasarkan atas hukum. Hubungan-hubungan yang melahirkan hak dan kewajiban serta kewenangan, baik antar warga negara maupun antara warga negara dan negara serta penyelenggara negara, harus pula diatur dan tunduk kepada hukum. Hukum mempunyai supremasi, dan semua pihak harus tunduk tanpa kecuali.

Buku ini secara khusus menelaah fungsi hukum dalam penyelesaian sengketa dalam berbagai aspek bidang hukum, yaitu hokum tata Negara, hukum ekonomi, dan hukum pidana. Kehadiran buku ini di tengah-tengah pembaca diharapkan dapat mewarnai dan menjadi referensi dalam hal pembentukan undang-undang dan dalam masalah penyelesaian sengketa di bidang hukum.

Perpustakaan DPR RI



13003132



Diterbitkan oleh :  
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika



ISBN 978-602-8722-37-7



9 786028 722377